

# O lugar do municipalismo no Brasil. O município como ente federativo: da Constituição de 1988 ao momento atual

**José Gonçalves Feitosa**

Orientadora: Professora Doutora Maria Cristina Montalvão Sarmento

Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Ciência Política

Lisboa  
2019

[WWW.ISCSP.U LISBOA.PT](http://WWW.ISCSP.U LISBOA.PT)



José Gonçalves Feitosa

O lugar do municipalismo no Brasil. O município como ente federativo:  
da Constituição de 1988 ao momento atual

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação em Ciência Política do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Cristina Montalvão Sarmiento.

Lisboa

2019

Página 2 de 81

José Gonçalves Feitosa

O lugar do municipalismo no Brasil. O município como ente federativo:  
da Constituição de 1988 ao momento atual

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação em Ciência Política do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

Lisboa

2019

Dedico este trabalho à minha família, sem eles era impossível a sua concretização.

Agradeço-lhes todas as horas que me dispensaram, toda a paciência, carinho e motivação, além do apoio e força que sempre me deram para que eu concluísse mais uma etapa de minha vida académica.

À minha esposa, aos meus filhos e netos.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, que me devolveu a coragem de voltar a estudar, proporcionando-me condições psicológicas, materiais e físicas de participar de um mestrado em uma Universidade de grande prestígio internacional.

Aos meus pais, Expedito Feitosa e Maria Júlia, *in memoriam*, por tudo que fizeram por minha educação.

À minha orientadora, Prof<sup>ª</sup>. Dra. Cristina Montalvão Sarmiento pelo acompanhamento e incentivo em estudar o tema dessa dissertação.

Aos meus colegas de turma pelo companheirismo de sempre.

À Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, por sempre ter investido na capacitação de seu corpo funcional.

O Contencioso Administrativo Tributário do Estado do Ceará e a Academia Maçônica de Letras do Estado do Ceará pelo incentivo e apoio dado.

E a todos os professores e servidores do Instituto Superior de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

“A ganância é um defeito moral, um modo mau de ser, especialmente quando torna as pessoas indiferentes ao sofrimento alheio. Mais que um defeito pessoal, ela se contrapõe à virtude cívica.” (Michael J. Sandel)

## RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo principal analisar a evolução do municipalismo desde a sua definição pela Constituição brasileira de 1988 até os dias de hoje. Para que fosse possível compreender a relevância dessa divisão político-administrativa, na organização do Estado nacional brasileiro, fez-se necessário um estudo sobre a forma de governo adotada no Brasil, que é o Federalismo, e uma análise histórica das Constituições brasileiras. O estudo da forma federalista de Estado é conveniente para que se possa demonstrar os requisitos necessários de um ente federado, além de comparar o federalismo pioneiro estadunidense com o modelo aplicado no Brasil. A análise das Constituições mostra-se útil para que seja possível entender como ocorreu a evolução do Federalismo brasileiro e como se desenvolveu a autonomia dos entes federados, com ênfase nas municipalidades. O que nos parece certo é que a autonomia dos municípios tem sido um processo com avanços e recuos que traduzem, na realidade, as políticas mais centralizadas ou mais descentralizadas, seguidas pelos diversos intervenientes, notadamente pela União. No entanto se esta “flutuação” da autonomia municipal nos parece uma verdade apriorística temos que validá-la ao longo do nosso trabalho. Oportunamente, entende-se ser possível a participação do Município na vontade federal, posto que, sob uma nova perspectiva, nos municípios são formadas as opiniões populares. Destarte, procura-se demonstrar que não pode ser furtada a classificação do Município como ente federado sob pretexto de que ele não participa na formação da vontade política do Poder Central. Conclui-se a pesquisa demonstrando-se que os Municípios brasileiros compõem efetivamente a federação pátria, qualificando-se como entes federados, ainda que com uma participação informal na formação da vontade política nacional, e que o projeto de lei em análise representa retrocesso ao Brasil.

**Palavras-chave:** Município. Municipalismo. Federalismo.



## ABSTRACT

The main objective of this dissertation is to analyze the evolution of municipalism since its definition by the Brazilian Constitution of 1988 up to the present day. In order to understand the relevance of this political-administrative division in the organization of the Brazilian national state, it was necessary to study the form of government adopted in Brazil, which is Federalism, and a historical analysis of the Brazilian Constitutions. The study of the federalist form of state is convenient so that one can demonstrate the necessary requirements of a federated entity, besides comparing the pioneering federalism of the United States with the model applied in Brazil. The analysis of the Constitutions is useful to understand how the evolution of Brazilian Federalism occurred and how autonomy of the federated entities was developed, with emphasis on the municipalities. What seems to us to be certain is that the autonomy of the municipalities has been a process with advances and retreats that, in reality, translate the more centralized or more decentralized policies, followed by the various actors. Timely, it is understood to be possible the participation of the Municipality in the federal will, since, from a new perspective, in the municipalities are formed the popular opinions. Thus, it is tried to demonstrate that the classification of the Municipality can not be stolen like federated entity under pretext that it does not participate in the formation of the political will of the Central Power. The study concludes by demonstrating that the Brazilian municipalities effectively comprise the federation of the country, qualifying as federated entities, although with an informal participation in the formation of the national political will, and that the bill under analysis represents a retrocession to Brazil.

**Keywords:** Municipality. Municipalism. Federalism.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	10
1 O FEDERALISMO .....	14
1.1 A formação histórica da ideia de federalismo .....	14
1.2 Aspectos gerais do federalismo .....	16
1.2.1 Distinção entre federações e confederações: sua afirmação histórica .....	17
1.2.2 A qualificação dos entes federados .....	19
1.2.3 Características do federalismo .....	20
1.2.4 Tipologias do federalismo .....	23
1.3 A experiência norte-americana do federalismo .....	26
1.3.1 Breve histórico .....	26
1.3.2 Aspectos atuais .....	29
2 O FEDERALISMO NA HISTÓRIA BRASILEIRA .....	31
2.1 Antecedentes históricos .....	31
2.2 A República de 1891 e seu federalismo .....	37
2.3 A Era Vargas .....	41
2.4 A redemocratização de 1988 e seu federalismo .....	45
3 O MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERADO .....	47
3.1 Evolução histórica do município .....	47
3.2 A autonomia municipal no Brasil .....	63
CONCLUSÃO .....	73
REFERÊNCIAS .....	76

## INTRODUÇÃO

O municipalismo, inserido numa linha de investigação de Políticas Públicas é um tema a que somos particularmente atentos. A nossa intervenção na vida política ativa, ligada aos diversos graus de poder local, em conjunto com a necessidade imperiosa de estudar estas temáticas numa abordagem científica, levou-nos ao interesse sobre o assunto. A aparente pujança do municipalismo num Brasil Federal, em que o Município tem a particularidade de ser um ente federativo segundo a Constituição de 1988, torna ainda mais esta questão num assunto de extrema importância e atualidade.

Antes da promulgação da Constituição de 1988, a Federação Brasileira sempre se pautou pelo modelo dual de repartição de poderes, ou seja, a União e os Estados membros, os quais detinham uma concepção de Estado, em face de sua história de formação da nação, que sempre pendeu para a centralização de competências.

A Carta Constitucional de 1988, no entanto, evidenciou uma manifesta intenção dos seus constituintes originários no sentido de institucionalizar um federalismo tridimensional ou mesmo de três níveis, o que se fazia por meio da outorga de parte da autonomia, tida até então como inconcebível aos Municípios, os quais passaram, embora que de maneira formal, a integrar a República Federativa do Brasil.

De fato o Brasil é o único País que consagra constitucionalmente, no texto de 1988, o poder local como ente federativo. Ora esta consagração faz parte dum movimento de descentralização que remonta às décadas de 40 e 50 do século passado e que se foi instituindo numa tradição municipalista. O que nos parece certo é que a autonomia dos municípios tem sido um processo com avanços e recuos que traduzem, na realidade, as políticas mais centralizadas ou mais descentralizadas, seguidas pelos diversos intervenientes. As relações, a todos os níveis, dos municípios com os outros entes federais, mas em que as questões de arrecadação fiscal e de autonomia administrativa ganham preponderância, definem a autonomia do municipalismo brasileiro.

As razões que se levaram a escolher o tema em causa constituem-se em duas ordens: a) a primeira de interesse científico e académico numa temática muito discutida

na vida política brasileira atual, onde as questões de autonomia, participação e de qualidade da democracia são prementes; b) a segunda relaciona-se mais com a vida profissional do mestrando, que implica uma envolvimento direta com o problema.

A relevância social do presente tema demonstra que a criação de Municípios é um entrave ao correto investimento das verbas públicas, pois em geral, políticos são os maiores interessados nas novas subdivisões, por verem nisso uma nova eletividade, além de se perpetuarem no poder.

Preliminarmente, faz-se necessária uma abordagem acerca do conceito de federalismo, a fim de que se possa esclarecer e demonstrar como funciona essa forma de governo. Nesse sentido traça-se a evolução história do federalismo, desde sua primeira experiência moderna como forma de organização, que data aproximadamente de 1787, até o período contemporâneo.

Acredita-se que a criação de novos municípios possa talvez trazer alguns entraves ao avanço federal. Não se trata, todavia de uma conclusão dogmática, posto que alguns municípios detêm viabilidade econômica para custear suas necessidades e fomentar seus desenvolvimentos. O grande debate, todavia, circunda em torno daqueles que dependem de repasses federais.

A forma federativa significava a solução para que os Estados se sustentassem, além de possibilitar que eles tivessem uma unidade potencialmente forte, e ainda uma ferramenta para facilitar ao governo federal administrar as aspirações locais, especialmente devido a sua heterogeneidade.

Visando edificar um posicionamento quanto aos desafios gerados pela autonomia dos municípios no Estado Brasileiro, é que suas instituições públicas almejassem entender como funciona o processo de democratização observando-se a luz do direito do cidadão, bem como a forma de organização desse Estado. Dessa forma, torna-se imprescindível entender como se dá a distribuição de competências, e a possível vinculação do município junto à esfera estadual e federal, para que possa resgatar o papel desempenhado por suas instituições, as quais terão o papel de garantir o acesso e o respeito aos direitos dos cidadãos.

Somente quando se passou a respeitar a Ordem Democrática foi que os Estados federados puderam de fato exercer as competências garantidas pelo Poder Constitucional. O Brasil teve promulgada oito constituições federais em face das transições sociais, sendo que somente com a Constituição Federal de 1988 foi que se instaurou de maneira formal e constitucionalmente a forma federativa que organizou melhor o Estado Brasileiro.

Dessa forma, chegou-se aos seguintes questionamentos: Como se deu a formação do Federalismo e sua evolução em perspectiva histórico-comparada? Como se formou o federalismo no Brasil e se deu sua evolução? Pode-se considerar o Município como um ente federado? Que evolução política sofreu o municipalismo brasileiro desde a Constituição de 1988 até à atualidade?

Ora estas perguntas levam-nos a estabelecer o objetivo geral: Analisar a evolução que o municipalismo teve desde a sua definição pela Constituição brasileira de 1988 até os dias de hoje. Que se desdobrará nos seguintes objetivos específicos: estudar a formação do federalismo em perspectiva histórico-comparada; analisar a formação do federalismo brasileiro e sua evolução; e estudar o Município como ente federativo verificando as peculiaridades que esta condição fornece aos municípios no Brasil e à Federação brasileira.

A metodologia aplicada no presente trabalho se baseia em estudo descritivo-analítico que foi desenvolvido por meio de pesquisa. O tipo da metodologia foi fundamentado em bibliografia, na medida em que se embasa nos trabalhos publicados em forma de livros, revistas, artigos, publicação especializada, imprensa escrita e dados colhidos na internet, os quais abordam direta e indiretamente o tema. Com relação à abordagem e utilização dos resultados, estes tiveram como única finalidade a ampliação dos conhecimentos, bem como qualitativamente para buscar apreciar melhor a realidade do tema no ordenamento jurídico brasileiro. Sobre os objetivos, a metodologia é qualitativa e de base descritiva, uma vez que procura descrever, explicar, classificar, e esclarecer o problema apresentado.

Dessa forma, a presente dissertação está dividida em três capítulos, além da introdução e considerações finais. O primeiro capítulo desenvolve-se sobre o conceito

de Federalismo, sua formação histórica, destacando-se a experiência do Federalismo Norte-Americano, à medida que foi a primeira experiência efetiva de Federalismo. Expõem-se as características e os aspectos gerais dessa forma de governo, distingue-se, oportunamente, Federação e Confederação.

O segundo capítulo aborda o histórico das formas de governo no Brasil, desde os tempos da Colônia, até o modelo atual de redemocratização trazida com o advento da Constituição de 1988, elucidando dessa forma os entraves enfrentados nas tentativas de instauração do federalismo pátrio, devido ao cotejo de interesses das elites dominantes.

O terceiro capítulo disserta um histórico do desenvolvimento municipal brasileiro, demonstrando como esteve sua autonomia nas Constituições pátrias.

## O FEDERALISMO

No presente capítulo aborda-se a formação histórica do federalismo, analisando-se os primeiros surgimentos da forma de Estado que se assemelha à Federação, a Confederação. Evidenciam-se os aspectos gerais do Federalismo, distinguindo-se Federação de Confederação e esclarecendo-se as características e tipologias daquela forma de Estado. Na conclusão do capítulo, faz-se um breve histórico da experiência Norte-Americana do Federalismo, desde o surgimento até os tempos atuais.

### A formação histórica da ideia de federalismo

Etimologicamente, Federalismo decorre do termo latim *foedus*, que significa pacto, aliança. Assim, o termo Federação pode ser entendido como uma forma de Estado em que há a aliança de vários Estados. A aliança, por sua vez, será de Estados autônomos, descentralizados política e administrativamente, em coordenação com um Poder Central soberano. Nas palavras de Meirelles (2007), “Federação é o Estado Soberano constituído de Estados-membros autônomos, vinculados definitivamente à União, que realiza o governo nacional e descentraliza a Administração entre as unidades federadas” (p. 89).

A primeira experiência de união de cidades foi conhecida na Grécia Antiga, nos séculos VI e V a.C., com a formação da Liga do Peloponeso e, alguns anos posteriores, com o surgimento da Liga de Delos. Não chegou a caracterizar uma federação, nem confederação, pois cunho da formação era meramente defensivo e não havia nenhuma particularidade que a assemelhasse com uma formação federal.

Na leitura, (Prado, 2008) depreende-se que antigamente havia limite de recursos nas terras, e era bastante comum que as terras mais produtivas fossem cobiçadas pelos mais poderosos. A formação das ligas decorreu da instabilidade provocada por invasões dos povos mais numerosos, o que gerava insegurança nas cidades menos populosas e seus habitantes frequentemente migravam. Assim, a fim de se firmarem em determinado território e se defenderem dos mais poderosos, as cidades menos populosas aliaram-se, dando origem à Liga do Peloponeso.

Consoante Cavalcanti (1983), as alianças formadas na antiguidade, detinham características de verdadeiras ligas políticas ou, quando muito, de confederações de cidades. O primeiro ponto que as diferencia da federação é a preservação da independência e da soberania das cidades, depois a concessão de todo o poder decisório ao Grande Conselho Federal. O magistério de Cavalcanti (1983) esclarece:

Cada membro da União conservava o carácter de Estado independente e soberano, e todos tinham igual número de votos no Grande Conselho Federal. Este, por sua vez, tinha o poder ilimitado de propor e resolver sobre tudo quanto lhe parecesse necessário para a felicidade comum da Grécia: podia declarar e fazer a guerra; decidia em última instância todas as contendas que se levantavam entre os membros confederados; impunha penas aos agressores; reunia todas as forças da União contra os refratários; podia admitir novos membros em seu seio; etc., etc. (p. 27)

Assim, é patente que as alianças formadas na Grécia antiga tinham cunho estritamente defensivo e não chegavam a caracterizar efetivamente uma Confederação, posto que cada unidade era possuidora de completa independência. Nessa esteira, deveras elucidativa é a leitura de Baracho (1986):

Essas Confederações apresentam tipos diversificados. Dentre as mesmas estão as Confederações temporárias que surgem em decorrência de tratados civis e políticos, na constituição de uma aliança ofensiva ou defensiva, concluída às vezes perpetuamente ou, na maioria dos casos, por tempo determinado. Cada uma das componentes conserva independência completa, não existindo um poder central instituído. Esse modelo é completamente diferente da idéia posterior de Confederação. (p. 12)

Posteriormente, tem-se conhecimento da formação de alianças na República Helvética, no ano de 1291 (Zimmermann, 2005, p. 220). Envolvia os cantões de Uri, Nidwald, Obwald e Schwytz, tratava-se de uma liga com tempo determinado e tinha como objetivo a manutenção da independência e liberdade, bem assim a defesa comum contra o príncipe Alberto, que tentava impor a soberania da Áustria aos cantões suíços. Todavia, não se pode afirmar que se tratava de uma Confederação, posto que não havia um instrumento jurídico que unisse os cantões e só eram observados os interesses dos aderentes à aliança. Assim esclarece Dallari (1998):

Alguns autores entendem que o primeiro exemplo dessa união total e permanente foi a Confederação Helvética, surgida em 1291, quando três cantões celebraram um pacto de amizade e de aliança. Na verdade, porém, essa união, que se ampliou pela adesão de outros cantões, permaneceu restrita quanto aos objetivos e ao relacionamento entre os participantes até o ano de 1848, quando se organizou a Suíça como Estado Federal. (p. 91)

Consoante a leitura de Zimmermann (2005, p. 221), a aliança foi formalizada em 1815, quando foi constituída a Constituição Helvética, com fins a limitar o



autoritarismo da monarquia austríaca. Com o passar dos anos, mais cantões foram aderindo à formação e, em 1513, a Confederação contava com a participação de 13 cantões, cada um com autonomia própria e estrategicamente solidários uns aos outros, ante aos perigos externos.

Como se observa, as alianças formadas na antiguidade e antes do século XVII detinham características de alianças temporárias e limitadas a interesses particulares dos aderentes à união. Não objetivavam a formação de um Estado forte e organizado para atingir objetivos da totalidade. Destarte, o Federalismo como hoje se conhece só foi existir efetivamente com a promulgação da constituição americana, em 1787, assunto que será fartamente elucidado mais à frente.

### **Aspectos gerais do federalismo**

No Estado Federal existe o governo central e as unidades locais (Estados, províncias, municípios), que têm como base jurídica uma Constituição, a qual repartirá minuciosamente as competências de cada ente. Os participantes da federação devem obedecer aos preceitos Constitucionais, de sorte que só detêm os poderes dela decorrentes.

Comumente, o Estado Federal é dividido em duas esferas jurídicas, a União e os Estados-Membros, no caso do Brasil, todavia, há uma terceira repartição, que é o Município. A relação entre União e Estados-Membros, ambos autônomos, é de cooperação, não se podendo falar de subordinação de um ente ao outro. A cooperação é autoevidente, na medida em que poderes local e central objetivam o bem da União.

O objetivo desse tipo de aliança decorre da facilidade de administração do Estado, posto que cada unidade local terá competências e encargos próprios, estabelecidos pela base jurídica que é a uma Constituição Federal. Oportunamente, os Estado soberano que adere o federalismo cede parte de suas prerrogativas à União, perdendo sua soberania e se tornando autônomo.

### ***Distinção entre federações e confederações: sua afirmação histórica***

A confederação é a união de Estados independentes e soberanos, regidos por um tratado e organizada com um poder central. Os Estados, ao elaborarem o tratado que os regerá, têm total independência de estipular suas obrigações, limites de suas atuações e também de estabelecer quais atribuições serão delegadas ao poder central. Todavia uma vez concluído o instrumento jurídico eles deverão cumprir os compromissos nele estabelecidos. A Federação, de outra banda, é a união de Estados autônomos, que perderam a qualidade de soberanos ao aderirem ao Estado federal. O instrumento jurídico que rege a aliança é uma Constituição Federal.

Oportuno salientar que, como bem esclarece Cavalcanti (1983, p. 49), a confederação em si não detém soberania, pois, considerando-se que os Estados integrantes da confederação conservam suas soberanias, não se pode falar em coexistência de dois Estados soberanos no mesmo território. No Estado federal, quem detém a soberania é a União, os Estados-membros possuem apenas autonomia concedida e limitada pelo instrumento jurídico, que é a Constituição. Assim esclarece Meirelles (2007):

Nas Federações, como a nossa, a Soberania Nacional é da União, que a exerce interna e externamente. Os Estados-membros e os Municípios auferem parcelas da Soberania interna da União, mas não são soberanos, pois que recebem apenas, por outorga da Constituição, determinados poderes políticos e administrativos, necessários à composição de seu governo e à gestão de seus negócios internos.  
(p. 90)

Fica deveras complicado idealizar um comando legislativo central em uma confederação, posto que cada Estado confederado tentará fazer prevalecer sua própria vontade e, mormente considerando-se que cada um detém soberania, as leis não ultrapassarão os limites do Estado em que foram promulgadas. Nessa esteira, Contuzzi (citado por Cavalcanti, 1983) esclarece:

As medidas de interesse geral decretadas pelo Corpo Federativo não se transformam em leis, nem se põem em execução nos diversos Estados, senão mediante autorização do governo local. A pluralidade dos poderes soberanos impede que haja um poder único legislativo. (p. 51)

Seguindo-se o magistério de Cavalcanti (1983, p. 54), na Confederação não há, de fato, participação dos componentes na formação da vontade central, mormente

considerando-se que essa é característica típica do Estado Federal. Se houver, talvez, uma maneira de afirmar essa participação, poderá ser concretizada na atribuição dos Estados em definirem os membros que virão a compor o órgão legislativo central. Verifica-se que a efetiva participação na tomada das decisões gerais não tem caráter tão imprescindível justamente pela desobrigação dos Estados em acatarem o que é decidido. Em que pese a não participação direta das unidades confederadas, depreende-se na leitura de Cavalcanti que as decisões que atingirão a totalidade deverão ser aceitas por unanimidade dos participantes da União.

Em decorrência da atuação do Poder Central na Confederação, que objetiva a defesa de todas as unidades soberanas, é assegurado a estas o direito de secessão, ou seja, o direito de se retirar da Confederação. Não parece improvável que, para atingir seu objetivo maior, o Poder Central da Confederação acabe por exorbitar os limites das atribuições a ele concedidas no tratado de fundação da confederação. Destarte, para que não tenha o Estado maculada sua soberania, bem assim não tenha que se submeter a decisões imperiosas, ele poderá se desligar da Confederação.

Depreende-se, assim, que a federação é uma forma de Estado que possui estabilidade mais considerável, posto que as competências de cada ente aderente ao Estado federal serão estabelecidas na Constituição e busca-se sempre a prevalência dos interesses do todo.

A força normativa do instrumento jurídico que rege a confederação, de outra banda, não se mostra muito eficaz, conquanto cada signatário é dotado de soberania e pode se retirar da União, o que porventura poderá provocar desequilíbrio financeiro nos recursos da confederação, na medida em que são os Estados que fornecem os recursos. Portanto a instabilidade de uma confederação é bem maior que a de uma federação, mormente considerando-se que naquela forma de governo há quase sempre a maior prevalência dos interesses particulares de cada ente. Nessa vertente, esclarece Dallari (2007):

A experiência demonstrou, em pouco tempo, que os laços estabelecidos pela confederação eram demasiado frágeis e que a união dela resultante era pouco eficaz. Embora houvesse um sentimento de solidariedade generalizado, havia também conflitos de interesses, que prejudicavam a ação conjunta e ameaçavam a própria subsistência da confederação. (p. 257)

Na Confederação existem várias nacionalidades, a depender do número de Estados que a compõem. Já na Federação existe apenas uma nacionalidade para todos os cidadãos, independente do número de Estados em que fora realizada a divisão, até porque não são efetivamente Estados, a nomenclatura foi assim realizada por mera conveniência.

Abreviadamente, pode-se expressar que a Confederação não é um Estado, por não possuir soberania, e por só poder atuar dentro dos limites estabelecidos pelos componentes da Confederação. Ao passo que a Federação é efetivamente um Estado, enquanto seus componentes, ainda que recebam o nome de Estados, não passam de unidades autônomas descentralizadas.

### *A qualificação dos entes federados*

A nota central do Estado federal pressupõe a existência de cooperação mútua entre seus entes componentes, de sorte que não deverá ser considerada a possibilidade de subordinação de um ente a outro. Para que seja possível a prevalência da assistência recíproca, faz-se necessário que cada unidade detenha autonomia suficiente a fim de que possa se autodeterminar e reger seus próprios negócios.

A autonomia deverá englobar a capacidade de editar leis (dentro dos limites delegados pela Federação), de instituir tributos próprios e participar na formação da vontade do poder central, para que não exista submissão à vontade de um ente superior. Nos termos do magistério de Baracho (1986, p. 51), essa participação poderá ser de forma direta, quando, através de uma assembleia, o ente poderá participar da revisão constitucional, ou de forma indireta, quando, através de uma assembleia de representantes, participa da elaboração das leis federais. Assim elucida Baracho (1986):

Pra Le Fur, a participação dos Estados particulares na formação da vontade federal, por intermédio de uma Assembleia que os representa especialmente, não constitui o único modo de cooperação dos membros do Estado federal na soberania. ... Este segundo modo de participação, que existe de maneira mais ou menos acentuada em todos os Estados federais, consiste na atribuição aos Estados particulares de certas prerrogativas em matéria de Revisão Constitucional. Cada Estado particular participa, de certo modo, na revisão constitucional, através da qual ele se encontra representado no órgão que toma parte na revisão: o Senado ou o Conselho de Estado. (p. 60)

Imperioso ressaltar que a autonomia não deverá ser confundida com soberania. A soberania diz respeito a uma atuação jurídica ilimitada e a sem subordinação hierárquica a nenhum organismo internacional, qualidade que apenas um Estado detém. Na Federação, somente o Estado Federal detém essa virtude, não tendo que se subordinar a outro Estado na seara internacional. A autonomia, noutro giro, é uma liberdade de atuação discricionária e limitada por lei de que goza o ente federado. Silva (2010) ensina que a autonomia federativa pode ser dividida em dois elementos:

A autonomia federativa assenta-se em dois elementos básicos: (a) na existência de órgãos governamentais próprios, isto é, que não dependam de órgão federais quanto à forma de seleção e investidura; (b) na posse de competências exclusivas, um mínimo, ao menos, que não seja ridiculamente reduzido. Esses pressupostos da autonomia federativa estão configurados na Constituição (arts. 18 e 42). (p. 100)

No Brasil, os entes federados possuem autonomia no sentido de poderem se autoadministrar. A autoadministração, por sua vez, se bifurca em dois ramos: o de autogovernar-se e o de auto-organizar-se. Os dois ramos da autoadministração serão concretizados através da eleição de presidente, governador e prefeito; seleção dos representantes políticos que irão compor o Congresso Nacional (no âmbito federal), a Assembleia Legislativa (no âmbito Estadual) e a Câmara Municipal (na esfera municipal); organização judiciária e, por fim, através do alcance de todas as competências residuais não constitucionalmente proibidas, como, por exemplo, a elaboração de suas próprias constituições- frise-se, dentro dos limites da Constituição Federal.

### ***Características do federalismo***

Com a formação da federação, cria-se uma colaboração entre as unidades locais e a União, com divisão de tarefas e competências, onde a União será soberana e as unidades serão autônomas. Assim, não se pode dizer que há coexistência de soberania, pois somente a União a detém. Nas palavras de Baracho (1986):

A Noção de soberania, como salienta Mouskheli, domina a teoria jurídica do Estado federal. Denota a distinção entre Estados Membros e Estado Central, sendo que apenas este é considerado soberano; os Estados Membros têm do Estado a denominação e não se distinguem de outras coletividades públicas inferiores, como comuna ou província, senão pela participação da formação da vontade federal. (p. 21)

A perda da soberania pelos Estados aderentes e, consequentemente, a subordinação a um comando superior está intrinsecamente ligada à organização política da Federação, posto que se todos detiverem igual poder mandamental, não se alcançará um consenso e, a bem da verdade, a União estará mais próxima de se caracterizar como uma Confederação. Segundo ensinamento de Bastos (1999), a vontade suprema é necessária para guiar, estabelecer regras e limites às atividades individuais, e para alcançar esse intento poderá estabelecer funções legislativas, judiciárias e administrativas, e “atuar em todos os objetivos que o Estado se propõe para a conservação e o progresso da própria sociedade” (p. 239).

O instrumento jurídico que rege o Estado Federal, destarte, é uma Constituição, não um tratado. Assim, os assuntos de interesse de todos os entes deverão ser elencados constitucionalmente, devendo eles obedecerem ao que traz o texto constitucional.

No que concerne à distribuição de competências, essa será elencada no texto constitucional, por manifestação originária do poder constituinte, como bem esclarece Tavares (2009, p. 1051). Assim, a repartição de competências será expressa, de sorte que algumas serão outorgadas à União e, as restantes, também conceituadas como residuais, serão reservadas aos outros entes. Dallari (2007), todavia, esclarece que a repartição de competências poderá ocorrer de forma diversa:

Esta regra tem variado nas Constituições dos Estados Federais, havendo alguns que tornam expressa a competência dos Estados e outorgam União os poderes residuais, havendo casos, ainda, de atribuição de poderes expressos União e às unidades federadas. Modernamente, tornou-se comum a atribuição de competência concorrentes, ou seja, outorga de competência União e às unidades federadas para cuidarem do mesmo assunto, dando-se precedência, apenas nesse caso, União. A regra, portanto, no Estado Federal a distribuição de competências, sem hierarquia. (p. 259)

Consoante a melhor doutrina, é necessária a participação das unidades federativas na elaboração das leis federais, que tem sido comumente alcançada através da implantação do sistema legislativo bicameral, no qual o Senado representa os Estados e a outra casa representa o povo. É necessário, ainda, que os Estados possuam independência legislativa- frise-se nos limites constitucionais-, assim, a autonomia dos Estados membros passa a ser princípio nesta forma de Estado, posto que se não há autonomia, haverá subordinação ao poder central, o que descaracterizaria o federalismo.

Outra vertente da autonomia dos entes federados pode ser entendida como a capacidade de elaborar suas próprias constituições, bem assim a capacidade de instituir rendas próprias. A necessidade de possuir rendas próprias é proveniente dos encargos concedidos, pela lei, aos entes, pois para cumprir seus deveres a unidade carece de recursos próprios. Assim discorre Dallari (2007):

Como a experiência demonstrou, e é óbvio isso, dar-se competência o mesmo que atribuir encargos. É indispensável, portanto, que se assegure a quem tem os encargos uma fonte de rendas suficientes, pois do contrário a autonomia política se torna apenas nominal, pois não pode agir, e agir com independência, quem não disse de recursos próprios. (p. 260)

Em consequência da autonomia tutelada pelo texto constitucional, poderá, porventura, haver divergência entre duas ou mais unidades federadas, ou mesmo entre essas e o poder central, e caso isso ocorra, como elucida Baracho, é oportuno que exista, na Federação, uma instância judiciária superior que possa dirimir quaisquer divergências entre o poder central e as unidades federadas, e faça prevalecer a força normativa constitucional. Destarte, a Corte Suprema é também característica do Federalismo (Baracho, 1986).

A força do pacto federado impede que as unidades federadas se desliguem da federação, assim a regra é que não pode haver secessão, ainda que não esteja exposto na Carta Maior. Nessa esteira ensina Dallari (2007), “na federação não existe direito de secessão. Uma vez efetivada a adesão de um Estado este não pode mais se retirar por meios legais. Em algumas Constituições é expressa tal proibição, mas ainda que não o seja ela implícita” (p. 259).

Essa proibição decorre da essência do Estado Federal, qual seja a construção de uma aliança sólida e indissolúvel. Ademais, a jurisdição constitucional exerce grande controle sobre os poderes locais das unidades federadas, na medida em que baliza a competência de cada uma, e do Poder Central, o que garante o equilíbrio da União.

Por derradeiro, impende destacar, como bem elucidou Dallari (2007, p. 260), que os cidadãos do Estado aderente ao Estado federal perdem suas nacionalidades

primitivas e passam a ser nacionais do Estado Federal, assim, não há coexistência de cidadanias.

Em síntese, ante a complexidade da sistemática presente no Estado federal, é um pouco laborioso delimitar com precisão as características dessa forma de Estado. Considerando toda a leitura feita sobre o tema, bem assim os pontos abordados neste tópico, pode-se enumerar como essenciais as seguintes características:

- a). A perda da soberania das unidades aderentes ao Estado Federal;
- b) A base jurídica é uma Constituição;
- c) A repartição de competências elencada no texto Constitucional;
- d) A necessária participação das unidades federadas na formação da vontade do Poder Central e na elaboração das leis federais;
- e) A capacidade de cada ente de instituir leis própria e rendas próprias, o que pode ser denominada como autonomia político-administrativa;
- f) A existência de uma instância judiciária superior, que possa dirimir as divergências entre os entes, e guarde a Constituição;
- g) A inexistência do direito de secessão;
- h) A perda da nacionalidade primitiva dos cidadãos aderentes ao Estado Federal.

Ao descrever-se sobre as características do Estado federal, estará se demonstrando as inovações proporcionadas através da Constituição Federal de 1988 e o quanto ela conferiu aos municípios a característica de ente federado.

### ***Tipologias do federalismo***

A formação e manutenção do Estado federal podem ocorrer de formas diversas, a depender do objetivo que se intenta com a formação do Estado federal, ou mesmo da evolução da forma de Estado existente anteriormente. Assim, aborda-se, primeiramente a tipologia de federalismo quanto à formação do Estado, secundariamente quanto à divisão de competência entre os entes, em um terceiro momento quanto ao desenvolvimento político e cultural.

Suponha-se que Estados independentes e soberanos busquem implantar uma união menos descentralizada e formem uma federação tendente a minimizar a



dissonância de interesses entre cada unidade, nesse caso haverá federalismo por agregação ou associação. Assim, elucida Benoit Jeanneau (citado por Baracho, 1986), “aquele utilizado para preservar a unidade onde existia a diversidade. É o ‘federalismo por associação’” (p. 145). Exemplificativamente, tem-se o Estado Federal Norte-Americano e a Suíça, que se reuniram dessa forma. Assim, esclarece Zimmermann (2005):

Os Estados Unidos, a Suíça e a Alemanha representam a tríade clássica deste federalismo pro agregação. Porque, aqui, as suas Federações sucederam à uniões confederais anteriores, mas foram consubstanciadas através de pactos constitucionais garantes da sobrevivência de uma nova e mais forte unidade federativa. (p. 54)

Diversamente, imagine-se um Estado no qual o poder central é demasiado forte, e a implementação da nova forma de Estado vise a descentralizar a atuação do poder central e conceder certa independência às unidades, nesse caso existirá um federalismo por desagregação. Valendo-se novamente da leitura de Benoit Jeanneau (citado por Baracho, 1986), “é escolhido para introduzir certa diversidade em um conjunto em que ela não tinha campo para efetivar-se suficientemente” (p. 145). Esse é o caso do Brasil, em sua formação como Estado federal, consagrado pela Constituição de 1981.

Forma diversa de identificar o tipo de federalismo presente em determinado Estado refere-se ao modo de separação das atribuições concedidas a cada ente participante, que poderá ser dual ou cooperativo. Considera-se federalismo dual aquele no qual há rígida separação de competências entre as duas esferas que compõem a federação, de sorte que em hipótese alguma uma unidade poderá interferir na esfera de competência da outra. Cita-se, exemplificativamente, a formação originária do Estado federal norte-americano.

A formação dualista de Estado federal, de certa forma, cria empecilhos para o desenvolvimento estatal como um todo. Isso porque a inflexibilidade dos Estados-membros, quanto a regulamentações federais, acaba por dificultar o avanço econômico e político da União. A prova disso foi a lenta migração do Estado federal dualista para o cooperativo, nos Estados Unidos, principalmente após a crise econômica de 1929, que, para o restabelecimento econômico, exigiu maior intervenção do Governo Central, com a devida cooperação das unidades federadas.

Assim, no federalismo cooperativo não há uma divisão rígida e precisa quanto a competência de cada ente, de sorte que a organização objetiva o melhor crescimento político e econômico da União, através da cooperação entre os poderes Central e Regional. A respeito do federalismo cooperativo, pontifica Zimmermann (2005):

Dominante no cenário político, o federalismo cooperativo não dispõe de fronteiras claramente definidas na questão da distribuição de competências dentre os níveis autônomos de poder. O objetivo explícito é, em síntese, a promoção de uma livre cooperação da União com as unidades federadas. (p. 57)

Outro critério usado para identificar o tipo de federalismo diz respeito às desigualdades de fatores diversos, como socioeconômicos, políticos, ou até mesmo de dimensões territoriais. A depender do grau de divergência desses aspectos, existirá federalismo simétrico ou assimétrico. Desta forma, em um Estado onde há certa homogeneidade cultural, linguística, representativa e jurídica, não obstante a diferente dimensão territorial, pode-se afirmar que se trata de um federalismo simétrico. Exemplo são os Estados Unidos. De outra banda, considera-se assimétrico aquele Estado onde as divergências linguísticas, culturais, étnicas, até mesmo devido ao modo como o Estado foi modelado a princípio, como é o caso da Suíça e do Canadá.

Conceitua-se ainda o federalismo orgânico, que demonstra ser bem peculiar, se comparado às definições anteriores. Isto porque, inclinando-se pelo magistério de Zimmermann (2005), a base de delimitação desse tipo não circunda em torno de diversidades típicas do sistema federativo, ao contrário busca-se seguir indiscutivelmente os comandos do poder central, “porque nas teorias organicistas cada parte ocupa o seu devido lugar. Assim, este federalismo orgânico’ invariavelmente hierárquico e conservador” (p. 69).

Torrecillas (citado por Tavares, 2009, p. 1.049) discorre sobre duas formas peculiares de federalismo, o por integração e o de equilíbrio. Na primeira forma, por integração, a busca pela unidade macula diretamente a distribuição de competências, que passam a ser assimétricas. Na segunda forma, federalismo de equilíbrio, busca-se o equilíbrio entre os entes, através da concessão de benefícios e redistribuição de rendas.

## **A experiência norte-americana do federalismo**

Imperioso delinear como se desenvolveu a formação do Estado Federal Norte-Americano, na medida em que foi a primeira experiência efetivamente similar ao federalismo que hoje se conhece.

### ***Breve histórico***

Antes de serem uma Federação, as ex-colônias inglesas formavam uma Confederação regida pelos Artigos da Confederação, um tratado com total preservação da soberania de cada Estado. Após assinada a declaração de independência, em 1776, as antigas colônias passaram a formar um novo Estado, todavia sem vínculo jurídico algum que interligasse as unidades. Somente 5 anos depois, em 1781, as treze ex-colônias firmaram os Artigos da Confederação, um tratado que estabelecia diretrizes gerais à recém instaurada Confederação.

O sistema de poderes até então reservados não teve amparo no Brasil uma vez que o federalismo sempre foi uma escolha política da Constituição de 1890, na qual era reproduzido simplesmente o modelo norte-americano, que não resultava concessão dos Estados para formação da União, mas somente reservando para eles aquilo que estivesse fora dos poderes fixados de forma expressa. Em contrapartida, o Brasil do período Imperial foi um país unitário. Ou seja, durante a República Velha que vigorou até a década de trinta do século XX, esses poderes eram desfrutados apenas no interesse dos mandarinatos locais, ocasionando assim, abusos que tornavam desacreditado o sistema político reinante. No entanto, o “sentimento ao federalismo” sempre esteve presente nos estadistas brasileiros, até mesmo na época do Império.

Não demorou muito até que a sobrevivência da Confederação começasse a ser prejudicada pela instabilidade tratadista. Isto porque não havia obrigatoriedade suficiente para com os signatários que os obrigassem a cumprir os deveres assumidos no instrumento jurídico.

A necessidade de transformação da Confederação em Federação adveio da falta de estabilidade característica da Confederação, posto que o tratado pode ser desfeito em

sua totalidade a qualquer momento, ou mesmo qualquer signatário pode se desligar das obrigações por ele impostas. Essa instabilidade atingia diretamente os recursos da união, conquanto a qualquer momento algum Estado poderia se furtar de suas obrigações, em decorrência do desligamento.

A fim de que fosse proposta categórica solução às disparidades trazidas pelos Artigos da Confederação, os Estados, através de representantes, reuniram-se em nova assembleia, na cidade de Filadélfia, em maio de 1787, para que se pudesse, conjuntamente, ser estabelecida uma mudança positiva em prol da Confederação.

Se por um lado, o Estado Americano buscava maior estabilidade econômica e administrativa, por outro, alguns dos componentes da Confederação se opunham à formação de uma federação por receio de perderem suas independências e soberania. O receio era justificável, conquanto não desejavam retornar ao Estado de colônias, onde tinham suas decisões, economia e administração subordinadas a alguém fora da unidade. Assim, o receio maior daqueles que eram contra a instauração da Federação fixava-se no caráter centralizador do Estado Federal. Após reiterados debates e várias tentativas de esclarecimentos, por parte daqueles que defendiam o federalismo, sobre a forma de Estado Federal, a solução encontrada, segundo as palavras de Bastos (1999, p. 228) foi a seguinte:

No caso americano, foi o conjunto de problemas enfrentados pelos Estados confederados que deu lugar à federação, essa forma extremamente engenhosa de organização do poder. De um lado, havia a necessidade de organizar-se um poder central forte e, de outro, havia a entranhada convicção de que os Estados não deviam abrir mão de sua soberania. A solução encontrada pelos constituintes de Filadélfia foi a de atribuir ao Estado federal tão-somente os poderes que fossem expressamente enunciados na Constituição. Destarte, apenas aquelas competências que passaram a ser definidas no Texto Constitucional como da alçada da União que podiam ser desempenhadas pelo órgão central do poder. É preciso reconhecer o caráter extremamente pragmático do comportamento dos constituintes da Filadélfia. Cumpria, antes de mais nada, resolver o problema do conflito aparente de objetivos entre um governo central forte e autonomias locais, também robustas. ... Quanto aos Estados-Membros, passaram eles a contar com todos os poderes que não fossem delegados à União ou que não estivessem expressamente proibidos de exercer, pela Constituição Federal. Essa técnica de repartição das competências ainda hoje a predominante na maioria das federações: consiste em atribuir poderes enunciados à União e os poderes remanescentes aos Estados-Membros. Sua grande virtude desde o início foi atender perfeitamente a exigências aparentemente contraditórias.

Objetivando um governo centralizado mais forte, bem assim a conciliação dos almejos de todas as unidades, até então confederadas, em 17 de novembro de 1787, em

convenção realizada na Filadélfia, foi elaborada a Constituição e instaurado o governo federal nos Estados Unidos.

Em que pese à elaboração da Constituição ter ocorrido em 1787, o efetivo estabelecimento do federalismo não ocorreu subitamente, pois nem todos os Estados convergiam em aceitar as diretrizes inerentes à nova forma de Estado, como, por exemplo, a perda da soberania e a impossibilidade de secessão.

Os Estados sulistas, ainda dominados pela escravidão resistiam à impossibilidade de secessão. Ademais o descontentamento dos Estados do sul abrangia fatores socioeconômicos, pois ainda tinham uma economia predominantemente agrícola, enquanto o norte era modernamente industrializado. Frente a essa discrepância de interesses, em 1861 eclodiu a Guerra Civil, também denominada de Guerra da Secessão, que durou 4 anos.

A instauração da Guerra Civil expressa em clareza solar que os Estados não detinham mais suas soberanias individuais, tanto que tiveram que apelar para uma tentativa belicosa e infrutífera de fazerem valer seu direito de secessão. Com a vitória dos Estados do norte, em 1865, o longo e sangrento processo de reconstrução de uma nação unida teve termo e, finalmente, foi instaurado por completo o federalismo norte-americano, agora livre das amarras da escravidão.

O federalismo norte-americano era caracterizado pela dualidade na divisão do poder, a divisão governamental se deu em duas esferas, a nacional e a estadual, “o governo central é revestido de certos poderes expressos e toda a autoridade restante é reservada aos Estados” (Schwartz, 1984, p. 27). Segue-se, portanto, que o equilíbrio estatal pôde ser alcançado com essa efetiva delimitação de atuação do governo federal e do estadual.

A constituição dos Estados Unidos estabelece expressamente que “os poderes que não tenham sido delegados aos Estados Unidos pela Constituição e não tenham sido proibidos por ela aos Estados serão reservados, respectivamente, aos Estados ou ao povo” (Schwartz, 1984, p. 13). O mesmo autor esclarece, com citações de julgados da Suprema Corte Americana, que a limitação da atuação do Governo Federal não deve

obedecer de forma absoluta aos termos constitucionais. Isto porque para alcançar os poderes constitucionais expressos, eventualmente, o governo federal terá que se valer de outros poderes implícitos-necessários, a fim de que alcance a tutela concedida por aqueles expressos. Nesta esteira, repisa Bastos (1999):

A teoria dos poderes enunciados, contudo, não nos deve deixar esquecer que a interpretação posterior da Suprema Corte americana, acolhida, de resto, pela maioria dos estudiosos do modelo federativo, veio a determinar que, além dos poderes expressamente enunciados, seriam também indispensáveis à União os poderes implícitos, ou seja, aqueles que fossem instrumentais ao atingimento das finalidades expressamente enunciadas. (p. 230)

A delimitação dos poderes de cada governo, na prática, restava um tanto imprecisa, pois, por exemplo, na seara do comércio algumas leis nacionais eram necessárias, a fim de que fosse regulamentado o comércio interestadual. Tendo em vista que a atuação de cada ente (União e Estados) não ultrapassava a área de poder concedida, era deveras complicada a coexistência de duas autoridades em um mesmo território, pois os Estados se recusavam a aceitar que leis federais limitassem suas atividades, ainda que se tratasse de casos carentes de regulamentação nacional.

Um exemplo bastante elucidativo do desacatamento estatal às leis do Congresso, citado por Schwartz (1984, p. 28), é o caso *Hammer versus Dagenhart*, que data de 1918. Tratava-se de uma lei federal que visava extinguir o trabalho infantil, ao proibir o transporte interestadual de produtos que houvessem sido fabricados por crianças. O intento do Congresso sucumbiu sob o argumento de que a lei estaria invadindo matéria de caráter essencialmente estadual.

Tratava-se, portanto, de uma época em que “o Governo era principalmente regulamentador e negativo: sua tarefa principal era conservar seu poder e manter *fair play* enquanto os interesses privados se afirmavam livremente” (Schwartz, 1986, p. 30).

### ***Aspectos atuais***

A contundência do federalismo dual cedeu espaço a uma intervenção mais efetiva das regulamentações federais nas unidades locais, inclusive, senão principalmente, na economia, se dela decorre considerável influência no comércio interestadual. Schwartz (1984) justifica essa mudança:

a antiga opinião de que o poder federal sobre o comércio não podia ser exercido sobre transações locais, que estavam dentro da área exclusiva da autoridade estadual, foi substituída pela noção de um poder absoluto do Governo nacional sobre o comércio. (p. 36)

A antiga política do *laissez-faire* se desfez por completo com os problemas trazidos pela crise econômica de 1929. As circunstâncias rogavam pela expansão da autoridade do governo central, a preponderância estadual em casos como o do trabalho infantil foi paulatinamente mitigada e as decisões do Poder Central passaram a ter mais força e independência.

Junto à expansão do governo central estava a efetiva atuação da Corte Suprema, evidentemente com o fulcro de garantir que as leis federais não sucumbissem diante de leis locais conflitantes. Como bem destaca Schwartz (1984, p. 21-24), o Judiciário desempenha relevante papel na imposição dos princípios do federalismo, nos Estados Unidos. Destarte, além de garantir a atuação plena do Congresso na elaboração de leis, também é parte da atividade judicante garantir que os Estados não acabem sendo, em termos exatos usados pelo autor, “tragados pelo Governo de Washington”.

Resta evidente que a melhoria do federalismo americano encontrou amparo em um federalismo menos dual e mais cooperativo, no decorrer da história, e conclui-se que o aspecto que destaca o “novo federalismo” norte-americano pode ser, em síntese, compreendido como o crescimento do poder federal e certa colaboração dos Estados, à medida que as decisões federais objetivam igualdade e melhoria para todos os componentes da União.

## O FEDERALISMO NA HISTÓRIA BRASILEIRA

No presente capítulo será feito um histórico das formas de governo que compuseram o Estado brasileiro, desde a época da colônia até a vigente Constituição Federal. Dessa forma, serão analisadas todas as Constituições do Brasil, mais precisamente como se deu a implantação do Federalismo. Oportunamente, será demonstrada a laboriosa conquista da autonomia dos entes federados, com ênfase às conquistas do Município, que durante muito tempo foi controlado pelo arbítrio das províncias, mas que oportunamente alcançou o mérito da autonomia e o merecido destaque como ente partícipe da Federação.

### Antecedentes históricos

Após declarada a independência da colônia lusitana, em 1822, as elites nacionais buscavam meios de manterem seus padrões econômicos e domínios políticos. Os principais polos produtivos da América lusitana possuíam reivindicações distintas e não estavam muito interessados em uma unificação em que todo o poder decisório se concentrasse em um órgão central, ao contrário disso, buscavam efetivar seus próprios interesses econômicos. Dolhnikoff (2007, p. 25) demonstra claramente a dificuldade de se estabelecer a unificação, em divergência aos interesses da elite:

Não que uma nação para existir tenha que ser necessariamente homogênea, mas no momento de sua construção, quando os laços entre essas regiões eram tênues, a unidade estava condicionada à capacidade de acomodar elites que tinham como prioridade o atendimento de suas demandas, de modo que encontrassem espaço para negociar recursos e políticas que atendessem a seus interesses específicos. Por isso, um regime centralizado como o do Primeiro Reinado, que submetia cada uma dessas províncias às decisões emanadas do Rio de Janeiro, não lhes parecia aceitável.

Assim, no período de acomodação que sucedeu a independência, como depreende-se da leitura de Dolhnikoff (2007), grande era a divergência de interesses dos habitantes da América lusitana. De um lado havia as elites locais, que prezavam por suas autonomias e repeliam a ideia de um governo central que viesse a ingerir nos seus planos; de outro, o escol regional que, apesar de ter como prioridade os interesses locais, vislumbra na participação do governo central uma forma de aumentar sua influência na política nacional.



Segundo depreende-se da leitura de Bastos (1999, p. 89), o início do século XVII foi marcado por ideais liberais, principalmente por influências das revoluções francesa e americana, e no Brasil não foi diferente. Cada vez mais a população conclamava os pilares do seguimento liberal: o poder emana do povo, e o Estado só intervirá de forma excepcional e limitada. Assim, antes mesmo de proclamada a independência, formou-se uma Assembleia, a fim de que fosse promulgada uma Constituição. Todavia, Dom Pedro I antecipou-se, dissolveu a Constituinte, e outorgou a Constituição de 1824, a primeira Constituição do “Império do Brasil”, a qual estabelecia a monarquia hereditária como sistema de governo, voto censitário, eleições indiretas e, em linhas gerais, a centralização do poder, à medida que o Poder Moderador se sobrepunha ao Legislativo, ao Executivo e ao Judiciário.

A ação antecipada de D. Pedro, ao outorgar a Carta de 1824, guardava implicitamente interesses particulares da monarquia. Não obstante a ampla defesa aos direitos liberais positivados, a garantia de que eles seriam efetivamente alcançados não saía do papel. Isto porque, àquela época, o Império encarava grandes entraves, como precário desenvolvimento econômico, dificuldade de locomoção e comunicação e, principalmente, falta de poder de veto político, mormente com o total controle exercido pelo Poder Moderador.

O Poder Moderador foi inovação trazida pela nova Constituição e despertou profundo interesse dos juristas e estudiosos da época. Alguns estudiosos, a exemplo Benjamin Constant e Pimenta Bueno, consideravam o Poder Moderador como essencial mantenedor do equilíbrio entre os três Poderes e, por isso, naturalmente neutro. Veja-se o esclarecimento de Bueno (1857) quanto à natureza do Poder Moderador:

O poder moderador, cuja natureza a constituição esclarece em seu art. 98, à suprema inspeção da nação! é o alto direito que ella tem, e que não pode exercer por si mesma, de examinar o como os diversos poderes políticos, que ella creou e confiou a seus mandatarios, são exercidos. E a faculdade que ella possui de fazer com que cada um delles e conserve em sua orbita, e concorra harmoniosamente com outros para o fim social, o bem-ser nacional; quem mantém seu equilíbrio, impede seus abusos, conserva-os na direção de sua alta missão; enfim a mais elevada força social, o órgão político o mais activo, o mais influente, de todas as instituições fundamentais da nação. (p. 204)

A bem da verdade, nenhuma característica democrática poderia ser atribuída a referido Poder, igualmente é dislate considerar que ele possuía como fulcro a

manutenção do equilíbrio entre os demais Poderes. Chega-se facilmente a essa conclusão com a leitura do art. 101 da Constituição do Império. Com livre caminho para atuar sobre os outros Poderes estatais,

o que marcou a nação desse poder foi, exatamente, a sua faculdade de descaracterizar o sistema parlamentar que poderia ter sido implantado desde o início da monarquia constitucional, mas que efetivamente, em 1868, ... ainda se revelava impraticável no país. (Bastos, 1999, p. 91)

O Império ficou dividido em províncias, as quais poderiam ser subdivididas, se assim fosse necessário à melhoria do Estado, e seriam administradas pelo Presidente escolhido e nomeado pelo Imperador, que poderia ser removido a qualquer tempo, como bem elencavam os arts. 2º e 165 da Carta de 1824. Não se podia falar em autonomia financeira provincial, conquanto toda a receita nela produzida deveria ser entregue ao “Thesouro Nacional”, que atuaria conjuntamente com as “Thesourarias” e autoridades das províncias do Império, como positivou o art. 170. Ademais, como elencava o art. 36 da Constituição de 1824, “É privativa da Câmara dos Deputados a Iniciativa I. Sobre Impostos”, as províncias não detinham autonomia tributária, para que se viabilizasse o controle de seus negócios e garantisse a melhoria da autonomia financeira, e suas decisões estavam sempre atreladas a vontade do Imperador. Nessa vertente, Dolhnikoff (2007) demonstra a dependência provincial:

A Constituição de 1824 previa que as províncias seriam administradas por um presidente nomeado pelo governo central, ao lado de um Conselho eletivo ... Esses conselhos careciam, entretanto, de qualquer autonomia. Suas resoluções deveriam ser enviadas à Assembléia Geral para serem aprovadas ou não, numa decisão qual não caberia nenhum tipo de recurso. ... Os Conselhos não estavam dotados de competência tributária. Os orçamentos seriam discutidos e aprovados pela Assembléia Geral, única capaz de criar tributos e decidir sobre a aplicação das rendas. (p. 60)

Bercovici (2004) esboça clara e resumidamente o caráter centralizador da Constituição Imperial:

Foram previsto na Carta Imperial, inicialmente, os Conselhos Gerais de Província (artigos 71 e 89), que só podiam deliberar sobre os “negócios mais interessantes das suas Províncias, formando projectos peculianres e accommodados ás suas localidades, e urgenciais” (artigo 81). Essas soluções seriam enviadas ao Presidente da Província, que as remeteria ao Poder Executivo. Caso a Assembléia geral do Império (Câmara dos Deputados e Senado vitalício) estivesse reunida, as propostas seriam encaminhadas como projeto de lei. Se não estivesse, o Imperador, ao julgar que sua observação resultaria no „bem geral” da Província, as mandaria executar, senão seriam suspensas até a próxima reunião da Assembléia. (p. 23)

Por certo, toda a centralização imperante do Poder Moderador gerou grandes divergências políticas. Havia os liberais que, dominados pelos ideais liberais e

federalistas, eram defensores da descentralização político-administrativa, dentre os quais se destacou Aureliano Cândido Tavares Bastos. De outro lado, os moderadores e conservadores defendiam a unidade, através da centralização político-administrativa. Paulino José Soares de Souza, também conhecido como Visconde de Uruguai, inclinava-se pelos ideais dos moderadores até meados de 1833 quando, devido a seu casamento com uma herdeira de propriedades rurais, passou a defender os interesses dos agricultores cafeicultores, conservadores que defendiam com afincos a centralização.

É certo que os ideais liberais defendidos por Tavares Bastos (1870) não confrontavam diretamente com o conservadorismo de Paulino, pois não protagonizavam o mesmo contexto político. Enquanto Paulino se lançava na política do império em meados de 1831, quando foi nomeado Juiz em São Paulo, por questões de concessões recíprocas, Tavares, somente em 1858, após ter concluído a faculdade de Direito e ser eleito deputado, se insere na política imperial.

A vertente de pensamento de Paulino foi diretamente influenciada pelas condições econômicas e sociais do meio em que vivia, tanto que passou a defender mais impetuosamente a centralização político-administrativa a partir do momento em que se inseriu no círculo econômico-social dos grandes proprietários de terra e produtores de café, que visavam à exportação. Isso porque, para estes, a centralização era sinônimo de um país mais forte na seara internacional, o que beneficiava diretamente o mercado de exportação (AGUIRRE, 2012). Assim, enquanto o poder econômico e o poder político estivessem interligados, seria praticamente impossível a descentralização.

Paulino vislumbrava, ainda, outro ponto negativo na descentralização (e aqui, pode-se dizer, que, de certa forma, seu pensamento convergia ao de Tavares Bastos): a falta de preparo da população para administrar descentralizada e democraticamente o país. Defendia que não seria proveitoso deixar a administração a cargo de unidades despreparadas, e que seria mais vantajoso deixar todo o controle administrativo com o Poder Central, que, certamente, disporia de mais recursos intelectuais para melhor administrar.

A ideologia defendida por Tavares Bastos (1870) pode ser minuciosamente compreendida com a leitura da obra, de sua autoria, “A Província”. Percebe-se que as

diretrizes políticas desenvolvidas por ele tinham fortes influências do federalismo norte-americano, com a abissal diferença de que no Brasil a maioria da população não possuía educação, nem conhecimento suficientemente necessários para se prestar a uma política efetivamente organizada. Ao mesmo tempo em que ele via a descentralização como solução para o avanço do Império do Brasil, o baixo nível de educação dos cidadãos se mostrava um entrave quase impossível de ser remediado.

Assim, “detem-nos uma objecção preliminar. Não são fraquezas locais e liberdades civis, que nos faltam, dizem alguns: falta ao povo capacidade para o governo livre” (Bastos, 1870, p. 31). Afirmava, ainda, que não era interesse do governo central mudar essa situação, conquanto a manutenção do poder para as elites políticas que se perpetuavam por meio daqueles togados e fardados era a real intenção dos conservadores. Tavares Bastos criticava que era inaceitável que um governo central estabelecesse regras às províncias tão longínquas, com realidades e anseios diversos do local de onde emanavam as ordens. “As grandes diferenças regionais, a imensa distância, entre o centro e as províncias do Norte e a ausência de um aparelho de Estado com ramificações por todo o território nacional foram os argumentos principais” dos liberais (Dolhnikoff, 2007, p. 88). A solução habitava na possibilidade de aumentar a independência legislativa provincial, o que facilitaria a administração de tão vasto território que era o Império.

Após acalorados debates, que tomavam todo o império liberal, envoltos da ideia de províncias mais independentes, caminhou-se para a edição do Ato Adicional de 1834, o qual alterou alguns artigos da Constituição de 1824, no sentido justo de aumentar a independência das províncias do Império. Bastos (1870) lista, em linhas gerais, algumas inovações trazidas pelo referido instituto:

Inspirou-se a democracia. Elle aboliu o conselho de Estado, ninho dos retrogrados auxiliares de D. Pedro; decretou uma regencia nomeada pelo povo, e permittiu que nossa patria insaiaesse o governo electivo durante um grande numero de annos: fez mais, creou o poder legislativo provincial. (p. 84)

O Poder Legislativo provincial era exercido através da Assembleia Legislativa Provincial, que passou a substituir o Conselho de Geral da Província, e recebeu algumas competências além das trazidas pela Constituição vigente à época. Criaram-se, também, as Câmaras dos Distritos, que exerciam suas atribuições no âmbito Municipal. Dentre as

atribuições concedidas às Assembleias Legislativas, cita-se, nos termos do art. 10 do Ato Adicional de 1834:

Art. 10. Compete às mesmas Assembleias legislar:

...

4º) Sobre a polícia e economia municipal, precedendo propostas das Câmaras.

5º) Sobre a fixação das despesas municipais e provinciais, e os impostos para elas necessários, contanto que estes não prejudiquem as imposições gerais do Estado. As Câmaras poderão propor os meios de ocorrer às despesas, dos seus Municípios.

6º) Sobre a repartição da contribuição direta pelos Municípios da Província, e sobre a fiscalização do emprego das rendas públicas provinciais e municipais, e das contas de sua receita e despesa. As despesas provinciais serão fixadas sobre orçamento do Presidente da Província, e as municipais sobre orçamento das respectivas Câmaras.

7º) Sobre a criação, supressão e nomeação para os empregos municipais e provinciais, e estabelecimentos dos seu ordenados.

8º) Sobre obras públicas, estradas e navegação no interior da respectiva Província, que não pertençam à administração geral do Estado.

...

11) Sobre os casos e a forma por que poderão os Presidentes das Províncias nomear, suspender e ainda mesmo demitir os empregados provinciais.

Percebe-se, desde logo, que o Ato Adicional descentralizou consideravelmente a administração do território imperial e, mais que isso, concedeu certa autonomia legislativa às menores divisões administrativas. Todavia, as regalias trazidas pelo Ato Adicional de 1834 pouco durariam. Sob a égide dos detentores do poder econômico e político, até então conservadores, em 1840 foi aprovada a Lei de Interpretação do Ato Adicional (Lei n.º 105 de 12 de maio de 1840), a qual reforçava a centralização e usurpava vários privilégios dados às Províncias.

Em resposta, os liberais das mais longínquas regiões do Império, fizeram eclodir várias revoltas contra o retrocesso da centralização, que foram vigorosamente controladas pelo Governo Central. Nos dizeres de Bercovici (2004, p. 28):

Logo apeados pelo poder, os liberais tentaram mudar a situação, provocando mais duas revoltas provinciais, a de 1842 (conhecida como Revolta Liberal, baseada em São Paulo e Minas Gerais) e a de 1848 (novamente em Pernambuco, conhecida como Revolta Praieira). Em ambas, o Governo Central tomou logo controle da situação. Com a derrota da Revolução Praieira, terminou o ciclo de revoltas do período imperial.

A centralização caminhava, a partir de agora, para o declínio. Bercovici (2004) esclarece que “os Presidentes das Províncias ficavam no cargo, na maioria das vezes, apenas durante o tempo necessário para garantir o predomínio do seu partido político (que era o do gabinete na Província)” (p. 28). Destarte, tão logo atingisse seu objetivo, o Presidente abandonava o cargo e deixava um sucessor. Essa falta de compromisso com

a administração da Província acabou por prejudicar em demasia a evolução do Império, de sorte tal que a centralização passou a ser vista como um entrave ao desenvolvimento do país.

Consoante depreende-se da leitura de Bercovici (2004), com o fim das revoltas contra o centralismo, iniciou-se o questionamento ao regime monárquico através do Manifesto Republicano de 1870, quando passou-se a exigir a implantação de um federalismo baseado no norte-americano e o início da República, em substituição à Monarquia. De fato, em 15 de novembro de 1889, através do Decreto n.º 1, foi instituída, no Brasil, a forma de Estado federativo e proclamada a república. As antigas Províncias passaram a ser denominadas de Estados, reunidos pelo laço da federação, e a constituírem os “Estados Unidos do Brasil”.

### **A República de 1891 e seu federalismo**

Com o advento da Constituição Federal de 1891, mudanças consideráveis foram implantadas no país: a monarquia perdeu seu lugar para a república presidencialista, a federação foi finalmente consolidada, os Estados unidos pelo liame da federação foram dotados de governo e administração próprios, inaugurou-se o regime representativo, com o fim do voto censitário, e, finalmente, extinguiu-se o Poder Moderador, restando assegurada a independência dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

O modelo de federalismo adotado a partir da Constituição de 1891 trazia todos os traços do modelo dualista clássico, com igualdade jurídica entre os Estados-membros (ainda que somente em tese) e com clara delimitação dos poderes da União e dos Estados, sem intervenção federal nos negócios particulares de cada Estado, salvo nos casos elencados no art. 6º (para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro; para manter a forma republicana federativa; para restabelecer a ordem e a tranquilidade nos Estados, à requisição dos respectivos governos; para assegurar a execução das leis e sentenças federais).

Os Estados foram dotados de autonomia legislativa, a partir da concessão estabelecida no art. 63, que os autorizava a elaborar leis e Constituição próprias, desde que dentro dos limites da constituição da federal. Ademais, nos termos do art. 5º, os

Estados deveriam prover seus meios próprios de subsistência, pois a União somente repassaria alguma verba em caso de calamidade pública e a depender de requisição do Estado. É certo que, posteriormente, o repasse ficou condicionado a outros fatores, assim, “junto com a solicitação formal do pedido, a ajuda federal dependeria de comprovação documentada de que os recursos disponíveis do Estado solicitante foram totalmente esgotados sem êxito para debelar a calamidade que o atingiu” (Bercovici, 2004, p. 31). Por fim, em 22 de março de 1897, devido a circular que interpretava o art. 5º da Constituição, a concessão de auxílio financeiro, além de todos os requisitos supramencionados, passou a ser decidida discricionariamente pelo Governo Central, que só concederia quando julgasse cabível.

Consoante o magistério de Zimmermann (2005), a Constituição Republicana foi cópia de boa parte da Norte-Americana, mas que, por circunstâncias presentes no Brasil, não lograria o êxito do federalismo estadunidense. A primeira situação que pode ser aludida é o fato de que no Brasil os Estados não tinham força de comando ante ao Poder Central, dessa forma a independência das teias do Governo Central, e, conseqüentemente, a igualdade entre os entes federados só existia de fato na letra constitucional. No Brasil, a maioria dos Estados-membros era demasiadamente dependente do Governo Central, pois poucos eram os que detinham autonomia financeira. Pode-se dizer que somente os três Estados economicamente fortes (São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) eram desvinculados do domínio da União, enquanto os demais dificilmente sobreviveriam sem repasses financeiros. Destarte, diversamente do federalismo norte-americano, no qual os Estados sustentavam a União, aqui no Brasil ocorrera exatamente o contrário. Valendo-se dos dizeres de Castilhos (citado por Zimmermann, 2005):

Por circunstâncias peculiares, que não se dão no Brasil, na América do Norte o movimento partiu dos Estados para o Centro. Eram os Estados que tinham demasiada força e, portanto, tornava-se necessário proteger a União. Mas aqui se dá o contrário; aqui é preciso proteger os Estados contra a absorção central. Essa é a diferença capital e, ao meu ver, tem sido, por assim dizer, a causa pela qual se hão de equivocado alguns dos nossos mais distintos colegas, que querem identificar a situação do Brasil com a dos Estados Unidos da América do Norte, quando as condições são inteiramente diversas. (p. 298)

Curiosamente, partindo-se do pressuposto de que no Estado Federal a igualdade entre os Estados-membros é tida como princípio, no Brasil essa regra não foi nem de longe concretizada, posto que, em que pese toda a autonomia concedida pelo Texto



Maior, apenas três dos Estados federados possuíam independência financeira em relação à União, enquanto os demais Estados ficavam à mercê da caridade do Governo Central. Não fica difícil deduzir que, se a União detém maior parte do domínio financeiro, os Estados-membros mais dependentes fariam exatamente o que lhes fosse ordenado pela União, ou mesmo pelos Estados mais fortes política e financeiramente. O binômio domínio e dependência influenciava diretamente as decisões políticas da República, fazendo-se sobrepor o Executivo aos demais Poderes. Foi estabelecida, então, a dinastia das oligarquias detentoras do poder econômico denominada de “Política dos Governadores”.

O regime representativo característico da república foi completamente desvirtuado pelo domínio das oligarquias estaduais com apoio do Presidente da República, em uma política caracterizada pela troca de favores, muitas vezes de forma condescendente, pois os minguados Estados e municípios não tinham muitas escolhas a não ser participar do jogo político em troca de favores financeiros e representativos, e, para tanto, tudo era válido, desde que fosse impedida a eleição do adversário político. Vê-se que a logística eleitoral começava no Governo Central e espojava-se até a municipalidade, concretizada nos votos de “cabresto”.

As elites políticas estaduais queriam a qualquer custo manterem-se no poder, por motivos que iam além dos interesses pessoais, de sorte que as eleições eram “naturalmente” viciadas. Toda forma de fraude era empregada no intento de manutenção do domínio político. Uma das formas de fraude introduzidas no sistema representativo, e que tinha influência direta nos interesses dos Estados, era a “degola”, que consistia no controle do diploma eleitoral expedido pelas juntas apuradoras de cada zona eleitoral municipal. O controle era exercido pela Comissão de Verificação, criada no governo de Campos Sales, a qual descartava candidatos que não tivessem sido indicados pelos ricos fazendeiros, ou “coronéis”, como costumavam serem chamados. Dessa forma, mesmo que o candidato alcançasse votos suficientes para ser eleito, ele só alcançaria o poder se fosse aliado ao Governo Estadual de uma das oligarquias dominantes.

Além do interesse estadual em relação à União, havia a extensão desse liame do município ao Estado, que também era parte do jogo de interesses recíprocos. Os



municípios, dependentes economicamente, só seriam beneficiados com o apoio Estatal se contribuíssem para a efetiva eleição do Presidenciável defendido pelas oligarquias, “desta forma, os Estados só liberavam verbas para os Municípios onde os aliados do Governador estivessem administrando. Se o governo municipal não apoiasse o estadual, não receberia o vital auxílio financeiro” (Bercovici, 2004, p. 35). As atas gerais de apuração eleitoral preenchidas no âmbito municipal, e que seriam posteriormente controladas pela Comissão de Verificação, deveriam constar a qualquer preço dos nomes dos candidatos defendidos pelo Governador, para que o ciclo vicioso da política fosse concluído com êxito.

No deslinde de toda essa prática politqueira, restava para o Município um papel coadjuvante, quase como marionete de todo o esquema político fraudulento da República Velha, com autonomia nenhuma e total submissão ao arbítrio estadual. A Constituição reduziu o Município à mera conveniência do Estado, quando estabeleceu, no art. 68, que a autonomia municipal seria concedida com fins a atender os interesses do Estado. Até foi proposta emenda no sentido de conceder autonomia para que os Municípios alcançassem seus interesses próprios, sem necessidade de ingerência do Estado. Todavia a emenda foi rejeitada, incubindo aos Estados a organização das municipalidades, através das constituições estaduais. “Em síntese, a ausência da concepção municipalista entorpeceu o entusiasmo político nas municipalidades e contribuiu confortavelmente para a manutenção do poder oligárquico” (Zimmermann, 2005, p. 308).

Os obstáculos impostos pelo fardo cultural do Brasil dificilmente permitiram que todos os direitos Constitucionalmente elencados fossem respeitados e concretizados, isso porque, desde as mais remotas instaurações de governo, o poder tende a ser concentrado por um grupo restrito de pessoas, o que é, infelizmente, um destino malfadado e incontestavelmente oposto à evolução social. Zimmermann (2005) descreve suntuosamente essa situação:

deveras desalentador que a qualidade técnico-jurídica da primeira Constituição Republicana tenha sucumbido ao que nós chamaríamos de fatores reais de poder, de uma sociedade contaminada pelo espírito oligárquico e clientelista permanentes desde os idos remotos de um triste passado colonial. A Carta de 1891 foi, por isso, literalmente assolada pela nossa fortíssima e mais eficaz constituição sociológica, paralela, cultural e informal, por sua própria vontade e inteiramente alheia às formalidades da

Carta de 1891, dispôs-se prontamente a positivar o domínio das regiões mais fortes, os abusos das oligarquias, o aumento das desigualdades sociais, a manipulação dos sufrágios abertos, a dificuldade das autonomias municipais e, enfim, a completa degeneração do ideal federativo democrático. (p. 303)

O domínio oligárquico, durante a Primeira República não se deteve apenas ao controle político, à defesa dos interesses próprios, ao contrário, a ganância dos governantes passou a corromper, além do Legislativo, o Judiciário. Com o controle do Judiciário, o embuste federalista atingiu o apogeu, como bem esclarece Zimmermann (2005, p. 311), a ideia de instauração de um modelo federalista semelhante ao próspero estadunidense, fora completamente desvirtuada para um modelo federalista cínico, com intervenção do poder federal nos Estados e com total dependência dos menos abastados à opulência do controle oligárquico.

A consequência de toda a desigualdade estabelecida pelo falso federalismo instaurado no país foi, após certo tempo, o descontentamento dos militares e parte da população, que criticavam o abuso das autonomias estaduais e conclamavam o retorno do centralismo. Nesse sentido foi realizada a primeira reforma constitucional em 1926, que, em linhas gerais, foi a base para o início, nas exatas palavras de Zimmermann (2005, p. 312), da ditadura constitucional. Sob o pretexto de conter as revoltas militares, o Governo Central passou a exercer controle direto nos Estados, declarando, constantemente, Estado de sítio, como subterfúgio para intervir nos Estados. Antes mesmo de ser realizada a reforma constitucional, desde o início da década de 20 eclodiram várias sublevações lideradas por jovens oficiais descontentes com a situação política do país, conhecidas como Movimentos Tenentistas, que objetivavam, precipuamente, o restabelecimento da centralização político-administrativa.

As revoltas não foram, em sua totalidade, bem sucedidas, todavia figuraram como uma espécie de caminho transitório para a revolução de 30, que mitigou o domínio das oligarquias estaduais e pôs termo à política do café com leite.

## **A Era Vargas**

A prática politiqueira, no Brasil, desde a república velha, seguia a alternância de poder estabelecida pela política “café com leite”, em que a Presidência da República era alternada entre mandatos de candidatos mineiros e paulistas. Essa logística garantia a manutenção do poder pelas elites dos Estados mais abastados, que eram São Paulo e

Minas Gerais. Todavia, no decorrer dos anos, demasiada autoridade das oligarquias dominantes e consequente descontentamento do restante da população acabou por culminar em revoluções que conclamavam o fim do autoritarismo oligárquico.

Em 1930, a quebra da política do café com leite, com a candidatura de Júlio Prestes, paulista, quando a vez era de Minas Gerais, foi o estopim para a Revolução de 30, precedida pelos reiterados “Movimentos Tenentistas”, que já demonstravam o grande descontentamento dos militares e da classe média, em geral. Em resposta à candidatura de Júlio Prestes, Minas Gerais aliou-se ao Rio Grande do Sul e ao Rio de Janeiro e lançou como candidato o gaúcho Getúlio Vargas. Em que pese a derrota de Getúlio, devido ao golpe militar, ainda durante o governo de Washington Luís, Getúlio assumiu a presidência do país.

O governo de Getúlio (1930-1937) foi caracterizado pela extinção do modelo federalista brasileiro e pelo retrocesso político-democrático. Tão logo assumida a presidência, Getúlio se valeu do decreto nº 19.398 de 11 de novembro de 1930, para impor uma nova forma de governo muito semelhante à do Império. Em decorrência do referido decreto, institui-se o Governo Provisório até que fosse eleita a Assembleia Constituinte, foram extintos o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais, Vargas acumulou para si a prática do Poderes Executivo e Legislativo, e destituiu os governadores dos Estados, que, a partir de agora, passariam a ser administrados por interventores nomeados pelo Chefe do Governo Provisório. A respeito do governo dos interventores, esclarece Abrucio (1998):

Esse sistema de escolha dos interventores tinha o mesmo objetivo daquele do presidente da província: garantir ao Poder Central o controle total do processo político nos Estados. A “soberania” do interventor advinha do Governo Federal e não das bases políticas estaduais. Apesar de os interventores pertencerem às elites locais, não era a elas que deviam responder; era ao presidente da República. Assim, se retirava das elites estaduais a sua grande conquista da Primeira República: o poder de eleger seu próprio governante. (p. 45)

Em um primeiro momento, Vargas, em retribuição ao suporte dado na tomada do poder, deixou a administração dos Estados por conta dos “tenentes”, fortes defensores do centralismo. A mudança realizada por Vargas, por certo, desagradou às elites oligárquicas da Primeira República, que disputavam com os “tenentes” o comando do Governo Provisório. A estratégia de nomeação dos interventores garantiu à Vargas maior controle dos governos locais, pois, ao mesmo tempo em que lhe cabia a

nomeação dos interventores, era igualmente de sua competência a substituição deles. Dessa forma, sob a ameaça de perder o governo do Estado a qualquer momento, os interventores se mantinham leais ao governo central.

O caráter centralizador do governo de Vargas, juntamente com a inércia em relação à elaboração de uma nova constituição, acabou por despertar a insatisfação da população, que começou a exigir o fim do comportamento arbitrário do Governo Provisório e uma nova constituição. O meio encontrado para que o governo atendesse aos anseios populares foi, mais uma vez, através de revoluções, que lograram êxito e resultaram na elaboração da Constituição de 1934. Em que pese a manutenção implícita do regime federativo, ao elencar que Estados, Territórios e Distrito Federal formariam uma união indissolúvel, o governo varguista foi caracterizado pela centralização política, porque, através da nomeação dos interventores, o Presidente da República garantia o seu controle sobre os demais entes federados. Imperioso destacar que o art. 1º da constituição em análise exclui os Municípios como composição da federação, furtando-lhe a qualidade de ente federado.

Comparada à Constituição da Primeira República, a Constituição de 1934 foi considerada um grande avanço no aspecto social, pois, de acordo com Zimmermann (2005), “positivou, dentre outras coisas, a aceitação do voto secreto e feminino (pela primeira vez no Brasil), ... a criação do mandato de segurança, ... a instituição do salário mínimo, ... o regime de oito horas diárias de trabalho, o repouso semanal, as férias anuais remuneradas” (p. 317), o que, em verdade, apaziguou um pouco os ânimos da população. Além das positivas reformas sociais, a nova Lei Maior ampliou significativamente a competência legislativa da União. Os Estados, além de adquirirem obrigações concorrentes com a União e a possibilidade de legislar supletiva e complementarmente sobre matéria de competência da União, puderam ampliar suas autonomias financeiras, com o aumento no leque de possibilidades de tributação, como impostos sobre consumo de combustível de motor de explosão, sobre transmissão de propriedade causa mortis e *inter vivos*, sobre exportação de mercadorias de sua produção, etc. No que atine aos Municípios, destaca-se no art. 13, pela primeira vez na legislação maior, a faculdade instituir tributos próprios, ainda que sobre algumas atividades não muito lucrativas.

O sistema legislativo passou igualmente por considerável reforma, à medida que foi dissolvido o Congresso Nacional e, consequentemente, o bicameralismo. O art. 22 estabeleceu que o Poder Legislativo seria exercido pela Câmara dos Deputados com a colaboração do Senado Federal, o que se faz concluir que os Estados perderam a representação no poder central. Bastos (1999, p. 102) compara o Senado instituído com a Constituição de 1934 ao Poder Moderador da Constituição do Império, em decorrência das atribuições elencadas no artigo 88 da referida Carta, que eram basicamente a coordenação e fiscalização dos demais poderes. Assim, toda a responsabilidade do Poder Legislativo recaiu sobre a Câmara dos Deputados, que, por sua vez, passou a ser composta “de representantes do povo, eleitos mediante sistema proporcional e sufrágio universal, igual e direto, e de representantes eleitos pelas organizações profissionais”, conforme art. 23 da Constituição em análise.

A Constituição de 1934 ao mesmo tempo que é plausível pela positivação de direitos sociais, trabalhistas e educacionais, por desenvolver políticas de inclusão social, como o voto feminino, como bem repisa Bonavides, é também passível de críticas pelo caráter extremamente controlador por parte do Poder Executivo, que persistiu no manejo de todas as subdivisões do Estado federal e na intervenção do Estado na economia. Assim explana Bonavides (1989):

Mas há também, por outro lado, uma forte tendência centralizadora – marcada pela ampliação das atribuições do Poder Executivo –, que vem aliada a um desejo de regular todas as instâncias do corpo social, a uma maciça intervenção do Estado na economia. Some-se a isso o populismo em germe espalhado nas preocupações sociais, e teremos um quadro não muito distante do que viria a ser chamado Estado Novo. (p. 320)

Segundo ensina Abrucio (1998), o caráter centralizador do governo de Vargas objetivava o controle das oligarquias estaduais e, consequentemente o fim do processo político-eleitoral estadual. *A priori* o enfraquecimento dos Estados possuía como fulcro o fim da Política dos Governadores, como tanto foi contEstado nos movimentos que precederam a promulgação da Constituição de 34, todavia o autoritarismo de Vargas excedeu o objetivo pioneiro e acabou-se por implantar o governo ditatorial, que atingiu seu apogeu com a outorga da Constituição de 1937.

Getúlio valeu-se do subterfúgio de que a Constituição de 1934 tornara-se obsoleta, para justificar a outorga da nova Constituição de 1937, segundo ensina Bonavides, Vargas aduzia que aquela constituição destinava-se a uma realidade que não

mais existia e que não teria eficácia após os abalos causados pela crise mundial. Alegava, ainda, que sob a égide da então vigente constituição e frente às infiltrações comunistas, a paz, a segurança e o bem-estar do povo estariam ameaçados. Em 10 de novembro de 1937, depois de extinta a Câmara dos Deputados, é outorgada a Carta de 1937 e implantado o Estado Novo, que persistiu até 1945.

A nova constituição efetivou o caráter ditatorial que circundava o governo de Vargas. Fundada na Constituição Polonesa de 1935, e por isso apelidada de “polaca”, a Constituição de 1937 extinguiu o federalismo, dissolveu o legislativo, o Senado passou a ser denominado de Conselho Federal e sem qualquer atuação legislativa, oprimiu o Judiciário, restabeleceu a figura do interventor, que assumiria o governo dos Estados e garantiria o controle destes pelo Executivo Federal, extinguiu os partidos políticos, concentrou toda a atividade legiferante nas mãos do Presidente, que passou a governar através de decretos. Em síntese a Carta outorgada por Vargas extirpou qualquer resquício de democracia que existia no país e caracterizou verdadeiro retrocesso dos direitos sociais e liberais conquistados pela Constituição de 1934.

### **A redemocratização de 1988 e seu federalismo**

Finda a ditadura, em 1984, e com a eleição de Tancredo Neves, em 1985 o país conclamava uma nova constituição que recuperasse a democracia. Foi então instituída a Nova República, a partir da eleição de Tancredo Neves.

A Constituição de 1988 inaugurou o modelo tridimensional no federalismo brasileiro. Desvinculando-se dos modelos federalistas já conhecidos, o Estado brasileiro construiu sua administração em três esferas político-administrativas: a União, os Estados e os Municípios. Além da inovação estrutural, a constituição em análise introduziu um enorme rol de direitos e garantias fundamentais, individuais e coletivos, direitos sociais e trabalhistas.

A constituição em comentário estabeleceu, no Brasil, um federalismo cooperativo, caracterizado pela possibilidade de os três entes federados terem competências comuns. Segundo Bercovici (2004, p. 58), o federalismo trazido pela Constituição de 1988 busca a cooperação e a solidariedade entre entes federados e a

União, e, para tanto, as competências de cada um foram expandidas, as receitas estaduais passaram a ser somadas e redistribuídas, a fim de que fossem diminuídas as desigualdades regionais.

Bercovici (2004) critica, todavia, o modo como as tentativas foram implantadas, afirmando que “os efeitos das repartições de renda e encargos foram diferentes nas várias regiões ..., patrocinando o desmonte das políticas públicas” (p. 71). Dessa forma, somente a repartição de competências comuns não garante que as desigualdades serão mitigadas, conquanto nem sempre os entes terão condições de implementarem os políticas e políticas públicas necessários, se não possuírem renda suficiente para isso.

É indubitável que a atual constituição pátria ampliou direitos sociais e estabeleceu que estes seriam assegurados pelos entes federados, no entanto, a melhor doutrina a critica por tentar implementar um federalismo cooperativo e solidário, sem que tenha criado um planejamento efetivo para que esses ideais fossem praticados.

## O MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERADO

Nesta unidade, tratar-se-á das origens do ente municipal e o seu desenvolvimento até o estágio atual. Nessa abordagem será explorada sua evolução constitucional, bem como, as mudanças institucionais sofridas, principalmente no que diz respeito à sua autonomia, posição no sistema federativo e importância social.

### Evolução histórica do município

O Município, da forma como se encontra concebido nem sempre teve esse perfil ou relevância. Veja-se a lição de Castro (1998): “nesta fase, pelo que revelam as fontes históricas, não se conheceu o Município, na acepção e com a estrutura que veio a adquirir depois de certa época” (p. 81).

A palavra é formada de *munus* ou *munia*, que significa, em latim, muro, jurisdição cercada, ou ainda presente, encargo, ofício, mais o verbo *capio*, cujo sentido é tomar. Munícipe é aquele que toma o encargo. Município é a jurisdição sobre a qual Roma tomou o encargo.

Jacques (1970), ao discorrer sobre a evolução histórico-constitucional dos municípios, assevera:

O Município, antes de ser uma instituição político-jurídica, o é social, e, mesmo, natural, porque resulta do agrupamento de várias famílias num mesmo local, unidas por interesses comuns. Como a família e, a propriedade, é um fenômeno social, que precedeu, no ponto de vista sociológico, o advento do Estado. (p. 147)

Na realidade, o município é a associação dos vizinhos, em território determinado. A necessidade do homem em associar-se para conseguir o desempenho de vários serviços possibilitadores de melhores condições para a vida individual e coletiva foi um dos fatores que originaram os municípios.

Essa necessidade de associação marcada pela busca da ajuda recíproca entre as pessoas resultou na evolução das cidades. Escreve Meirelles (1996) que: “o gigantismo das cidades modernas e os problemas do campo destruíram as relações de vizinhança e



o espírito comunitário que caracterizavam os municípios da antiguidade” (p. 33). Mesmo assim, entendem Bastos e Martins (2004) que:

os traços fundamentais do município primitivo até hoje são mantidos. Trata-se de uma forma de organização política timbrada pela circunstância de incidir sobre uma particular forma de organização social, vale dizer, sobre a mais ampla destas organizações dentro das quais os homens mantêm a virtualidade de se contactarem ou se cruzarem na sua vida cotidiana. (p. 215)

O Brasil pode-se afirmar que mantém uma identificação pessoal com a localidade. Isto por que há uma maior proximidade dos munícipes com as estruturas e serviços próprios dos municípios.

A origem do municipalismo remonta a Roma. De acordo com Tavares (1997), “O Municipalismo foi conhecido a partir de Roma” (p. 169), tendo recebido uma conformação político-administrativa. O verdadeiro interesse dos romanos era a manutenção pacífica das cidades que os seus exércitos estavam conquistando (Meirelles, 1996, p. 31).

Jacques (1970) escreve que foi Sila (80 a.C.) “o verdadeiro instituidor do regime municipal romano” (p. 48). Naquela época, o município apresentava a seguinte estrutura.

a) a assembléia dos cidadãos, que votava os estatutos (regulamentos e posturas) e nomeava (elegia) os magistrados; b) um conselho de 100 membros, que exercia as funções do Senado romano (controlava a ação da assembléia); c) quatro magistrados, que ministravam a justiça; d) os *duumviri* (equivalente a dois cônsules), os supremos magistrados da comunidade, os quais exerciam a censura; e) dois questores, que administravam os fundos; f) dois colégios de adivinhos pontífices e álguers, que exerciam as funções religiosas. (Jacques, 1970, p. 148)

O município foi ganhando maior importância na sociedade romana, a ponto de o Imperador Constantino ter decidido absorver todas as suas atribuições e importância, imprimindo, assim, uma maior centralização de sua administração.

A Idade Média foi iniciada com a queda do Império Romano do Ocidente, no entanto, poucas alterações foram promovidas no sistema municipal. No entanto, no período feudal, os municípios foram incorporados pelos feudos, cujas sedes eram os castelos. O poder era centralizado nas mãos dos senhores feudais. Posteriormente, houve uma significativa evolução.

No direito romano, a propriedade foi marcada pelo cunho individualista. Na Idade Média, passou por uma fase dualista, em que se tinha a figura do dono e a pessoa que pagava pelo direito de explorar economicamente o imóvel, pagando ao primeiro pelo seu uso.

Essa fase peculiar durou até o advento da Revolução Francesa, em que os ideais liberais fizeram com que a propriedade assumisse um caráter marcadamente individualista. No século XX, foi acentuado o caráter social da propriedade. Gonçalves (2013) leciona acerca do tema quando aduz que:

[...] a propriedade deixou de ser o direito subjetivo do indivíduo e tende a se tornar a função social do detentor da riqueza mobiliária e imobiliária; a propriedade implica para todo o detentor de uma riqueza a obrigação de empregá-la para o crescimento da riqueza social e para a interdependência social. Só o proprietário pode executar certa tarefa social. Só ele pode aumentar a riqueza geral utilizando a sua própria; a propriedade não é, de modo algum, um direito intangível e sagrado, mas um direito em contínua mudança que se deve modelar sobre as necessidades sociais às quais deve responder. (p.223)

Desde a Constituição de 1824, o direito de propriedade foi objeto de preocupação do legislador brasileiro. Atualmente, na Carta Constitucional de 1988, estão espalhados diversos dispositivos tratando deste direito real, iniciando pelo o art. 5º que o elenca no rol de direitos fundamentais.

O legislador constituinte de 1988 não apenas atribuiu a qualidade de garantia individual, mas também dotou o direito de propriedade da necessidade de exercer a função social, desde que cumprida às condições impostas no art. 5º, da função social:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]  
XXII - é garantido o direito de propriedade;  
XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

A Carta Magna brasileira preservou a propriedade e sua função social como fundamento da ordem econômica de acordo com o art. 170, inc. III, que por sua vez, determina que a ordem econômica levará em conta a função da propriedade, impondo freios à atividade empresarial.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

III - função social da propriedade;

O ordenamento disposto pela Constituição Brasileira acerca da propriedade evoluiu historicamente de uma postura marcada por individualismo, passando posteriormente a delinear os direitos e obrigações do proprietário, além dos aspectos pertinentes ao interesse geral, até consolidar-se como regra norteadora do interesse social.

Diante dos estudos de Coulanges (2006), a propriedade trata-se de uma instituição dos antigos sobre a qual não se deve formar ideia pelo que se vê a nosso redor. Os antigos basearam o direito de propriedade sobre princípios que não são mais os das gerações presentes, e disto resultou que as leis garantidoras do referido direito eram sensivelmente diversas das nossas.

O Código Civil não inovou o princípio da função social da propriedade porque o poder constituinte originário já havia feito constar na Constituição Federal de 1988, que houve apenas a limitação ao exercício da propriedade a ser exercida pelo proprietário para seu benefício, porém com o devido interesse social.

Segue-se o conceito de propriedade visando a Constituição Federal de 1988 que garante o direito de propriedade, bem como a função social do imóvel. Dessa forma, pode-se perceber que não apenas a propriedade privada como a realização do interesse coletivo por seu intermédio foi preocupação constitucional anterior e prevaleceu esta garantia da propriedade até hoje na Carta Magna.

Na Constituição Federal de 1988, houve limitações quanto ao poder do Estado no campo econômico, na medida em que determina a ordem econômica e observa a função social da propriedade impondo rédeas à atividade empresarial, previsto no art. 170, inc. III, desta. Também foi definido ainda, o conteúdo desta função social no que se refere à propriedade urbana e à propriedade rural.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:  
[...]. função social da propriedade.

Conforme citado, a Carta Magna em questão trata da política urbana, agrícola e fundiária, por meio da eleição de critérios garantidores da função social tanto da propriedade rural como urbana, segundo os artigos a seguir:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§2º. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I. aproveitamento racional e adequado;

II. utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III. observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV. exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

De acordo com Cretella Júnior (2006), a propriedade é um dos pilares em que se apoia o mundo ocidental não socialista, e deixa curiosamente de figurar, no “Preâmbulo” da Carta Magna de 1988, ao lado do exercício de outros direitos, sociais e individuais, assegurados naquele introito: o bem-estar, o desenvolvimento, a segurança, a liberdade.

Braz (2001) deixa claro que a propriedade é pertencente a uma determinada pessoa quando particular tanto jurídica como física e a propriedade que inclui no domínio do Estado é a propriedade pública, assim, a Constituição Federal:

[...] garante o direito de propriedade (art. 5º, XXII), desde que atenda à sua função social (art. 5º, XXIII). O interesse social limita o direito de propriedade privada na busca da preservação do meio ambiente, em defesa dos direitos das futuras gerações. [...] toda e qualquer restrição ao uso pleno da propriedade implica em desapropriação indireta de direitos, passível, portanto, a indenização por parte do Estado. (p. 632)

A propriedade é regulamentada como direito individual fundamental disposto na Constituição da República Federativa do Brasil. É também valorizado o anseio social quanto ao interesse público da utilização e aproveitamento de tais propriedades, podendo gerar conflitos com as propriedades produtivas.

A retirada de alguma utilidade de natureza econômico-social da propriedade imóvel impede a desapropriação para fins de reforma agrária. Tal norma não deixa de servir como incentivo para a utilização adequada do bem.

Ainda que o uso não impeça de modo absoluto as invasões, pode ser considerada como fator inibidor para tais atos. Além de proteger o próprio imóvel contra desapropriação para fins de reforma urbana e dificultar a intromissão, a conduta positiva do proprietário afasta, igualmente, a possibilidade da usucapião.

A inércia do proprietário pode acarretar a perda do domínio em razão da usucapião obtida por terceiros. A Constituição Federal de 1988 assim define usucapião:

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Assim, a função social e a propriedade privada passam a integralizar o direito de propriedade que atende as necessidades dos particulares, aos interesses da coletividade com o direito à livre iniciativa e ao exercício da atividade econômica que é limitado pela utilização do racional, como ressalta Silva (2010):

O art. 170 inscreve a propriedade privada e a função social como princípios da ordem econômica. Isso tem importância, porque, então, embora prevista entre os direitos individuais, ela não mais poderá ser considerada puro direito individual, relativizando-se seu conceito e significado, especialmente porque os princípios da ordem econômica são preordenados à vista da realização de seu fim: assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. (p. 274)

A função social foi designada na Carta Magna com o objetivo de buscar um equilíbrio entre os interesses individuais e os interesses sociais harmonizando o poder, o dever, o uso e a manutenção. Para Braz (2001):

O legislador pátrio, sem ferir os princípios constitucionais, através da Lei nº 4.504 de 30/11/64, que dispõe sobre o Estatuto da Terra, regulou os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da reforma agrária e promoção da política agrícola. Retirou-se da propriedade privada, pela sua subordinação à função social, o conceito que lhe atribui o Código Civil, ligando-a diretamente ao interesse coletivo. Ao poder público cabe promover, gradativamente, a extinção das formas de ocupação e exploração da terra, que não se conformem com essa condição. (p. 633)

O Estatuto da Terra prescreve que a terra desempenha sua função social quando favorece o bem estar do proprietário e dos trabalhadores que nela labutam, quando garante a conservação dos recursos naturais, quando sustenta níveis satisfatórios de produtividade e quando advirta as disposições legais que acatem as relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

O direito a propriedade compreende um mecanismo que visa garantir a propriedade, desempenhando uma importante função para o estabelecimento da ordem social e econômica, considerando um panorama onde prevaleçam às garantias jurídicas, consideradas fundamentais.

O Código Civil brasileiro não define o que é propriedade, apenas mostra e destaca os poderes que o possuidor adquire para dispor do direito de usar, gozar e dispor de sua propriedade. Braz (2001) apenas distingue entre a propriedade plena e a propriedade limitada, ou veja:

O Código Civil distingue a propriedade plena (perfeita) e a propriedade limitada (restrita). Ela será plena, quando todos os direitos elementares se acham no proprietário, e limitada quando tenha ônus real, ou seja, resolúvel. A propriedade é plena quando, no próprio título de sua constituição se encontra o princípio que a tem de extinguir ou determinar. (p. 634)

Nem todos os Códigos de Direito Civil seguem o exemplo de Código Napoleônico, art. 544, que define o direito de propriedade como sendo “o direito de gozar e de dispor das coisas da maneira mais absoluta, desde que não se faça uso proibido pelas leis e regulamentos”. A dificuldade em definir a propriedade deve ser superada pelo estudo de seus caracteres e elementos constitutivos.

No art. 1.228, do Código Civil expõe a figura do proprietário indicando seus poderes sobre as coisas, como também as faculdades da propriedade quais sejam: “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer, que injustamente a possua ou detenha”.

Dessa forma, tal faculdade caracteriza efetivamente o direito de propriedade, pois o poder de usar e gozar podem ser atribuídos a quem não seja proprietário. O poder de dispor somente o proprietário possui.

Gonçalves (2013) aduz que quando todos os elementos constitutivos estiverem reunidos em uma só pessoa, será ele titular da propriedade plena. Se, entretanto, ocorrer o fenômeno do desmembramento, passando um ou alguns deles a ser exercido por outra pessoa, diz-se que a propriedade é limitada.

O novo Código Civil, em seu art. 1.228, § 1º e 2º, contextualiza a temática do direito de propriedade, ressaltando as finalidades econômicas e sociais preservados ao proprietário, sem o mesmo ter a intenção de prejudicar a outrem. O legislador criou limitações nos parágrafos 1º e 2º, do art. 1.228 do Código Civil:

Art. 1.228. [...]

§ 1º. O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

§ 2º. São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar a outrem.

O Código Civil não inovou o princípio da função social da propriedade porque o legislador já havia constado na Constituição Federal de 1988. Houve apenas a limitação ao exercício da propriedade que deverá ser exercida pelo proprietário para seu benefício, porém com devido interesse social.

Para Pereira (2006), não se deveria falar em perda da propriedade senão na sua extinção, reservando o conceito de perda para quando o direito dominial sobreviver na pessoa de outrem.

Dentro da perspectiva função social destaca-se a possibilidade de a propriedade sobre a coisa ser exercida por mais de uma pessoa e, deste modo, o exercício da função social passa a integralizar o direito de propriedade que atende as necessidades pessoais do proprietário, aos interesses da coletividade com o direito à livre iniciativa e ao exercício da atividade econômica que é limitado pela utilização do racional.

A par do caráter individual e exclusivo do direito de propriedade, é possível que duas ou mais pessoas titularizem o domínio sobre o mesmo bem ao mesmo tempo. Neste caso o direito de propriedade passa a estar compartilhado fazendo surgir à propriedade simultânea sobre a coisa.

O Estatuto da Cidade previsto na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, foi elaborado para estabelecer diretrizes gerais da política urbana do país, de acordo com os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

De modo geral, a Lei se divide em capítulos, dos quais serão ressaltadas os artigos correspondentes com a função social da propriedade. Oliveira (2001) apresenta, em sua obra, os princípios fundamentais do referido Estatuto:

[...] a gestão democrática; a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização; a recuperação dos investimentos do poder público que tenham resultado em valorização de imóveis urbanos e o direito a cidades sustentáveis, à moradia, à infraestrutura urbana e aos serviços públicos, conferem aos municípios novas possibilidades e oportunidades de gestão e financiamento de seu desenvolvimento. (p. 67)

É na função social da propriedade, que não está adstrita à propriedade urbana, estabelecida no Estatuto da Cidade, que se verifica como as cidades terão que projetar o plano diretor restabelecendo a ordem pública e o interesse social no uso adequado das propriedades urbanas prestando a devida função social em prol da coletividade, do bem estar dos cidadãos, da segurança e visando não atingir o equilíbrio do meio ambiente.

Mukai (2001), além de demonstrar que o Estatuto da Cidade estabelece diretrizes e objetivos políticos urbanos, e ainda mostra que a função social da propriedade é um dos objetivos da política urbana:

[...] há no Capítulo I a definição da política urbana, além de disposições sobre a garantia do direito à cidade, urbanismo e direito urbanístico. A lei estabelece os objetivos da política urbana, a serem atingidos por meio da ordenação do uso e da ocupação do solo urbano, da expansão do território urbano e da função social da propriedade. (p. 2)

São regras primordiais para a implementação da política urbana, que estão relacionadas no artigo 2º e seus incisos do Estatuto da Cidade, que visam garantir o direito a cidades sustentáveis, gestão democrática, planejamento para desenvolvimento das cidades, ordenamento e controle do uso do solo, isonomia de condições aos agentes públicos, regularização fundiária e urbanística, proteção, preservação e recuperação do meio ambiente, audiência do Poder Público municipal, simplificação da legislação de parcelamento do solo urbano, adequação dos instrumentos de política, recuperação dos investimentos do Poder Público, entre outros.

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:  
[...] III. cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;  
[...]



V. oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;  
[...] VII. integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do município e do território sob sua área de influência;  
VIII. adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do município e do território sob sua área de influência;  
IX. justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; [...]

A política urbana regida por norma constitucional tem por finalidade fazer com que o proprietário atribua uma destinação condizente de seus bens com o interesse social urbano, o qual se encontra estabelecido no Plano Diretor. O Estatuto da cidade, em seu artigo 3º e incisos, traz a quem está atribuída à competência para legislar sobre a política urbana:

Art. 3º. Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

- I. legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;
- II. legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;
- III. promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- IV. instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;
- V. elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

Quando não há edificação ou a propriedade está sendo subutilizada ou mesmo não sendo útil, pode o administrador do município, auferir proveito do Estatuto da Cidade para obrigar o proprietário a destinar uma ação concreta na área urbana particular respeitando o princípio constitucional da função social da propriedade, assim descrito no artigo 5º do Estatuto da Cidade:

Art. 5º. Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e prazos para implementação da referida obrigação.

Em caso de não cumprimento das condições estabelecidas no caput do art. 5º, supracitado, em conformidade com o art. 7º, do Estatuto da Cidade, o município procederá à aplicação do IPTU progressivo no tempo, majorando a alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

Art. 7º. Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas

previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública, nos termos do Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade foi aprovado após longos e difíceis períodos da história da urbanização brasileira. O Brasil se desenvolveu rapidamente no âmbito urbano, passando de rural para urbano sem a devida reestruturação urbanística para absorver a população nas cidades. Era preciso um planejamento na esfera urbana que organizasse os indivíduos nas cidades garantindo bem-estar a todos.

Uma gestão democrática é feita com a participação popular além das associações de classes ligadas a segmentos da sociedade, na formulação, execução de programas e projetos que envolvam o desenvolvimento urbano.

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- I. órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II. debates, audiências e consultas públicas;
- III. conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV. iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Como prevê o art. 43 destinado à gestão da cidade, além dos citados artigos acima transcritos, a institucionalização da gestão orçamentária participativa inserida nos incisos do referido artigo é condição obrigatória à aprovação pela Câmara Municipal. A forma de governar a cidade na visão do Direito Urbanístico deixa de ser ato discricionário e torna-se mais participativo e democrático.

O Brasil seguindo o conceito de município adotado por Portugal e Espanha implantou desde o início de sua colonização, os “Conselhos” que, logo, transformaram-se nas Câmaras Municipais. Com a chegada de Pedro Álvares Cabral no Brasil entrou

em vigor nestas terras, as Ordenações do Reino de Portugal, através das quais “moldou-se a organização do município colonial” (Villa, 1952, p. 12).

Há que se ressaltar que no Regime de Capitânicas Hereditárias os municípios pouco se desenvolveram no Brasil. No início os povoados tiveram mais apoio da Igreja Romana do que dos donatários. Não obstante, os povoados organizavam-se e realizavam importantes obras, desempenhavam “relevantes atribuições de governo, de administração e de justiça” (Meirelles, 1996, p. 34).

Na verdade, o município começou a ganhar uma maior significação na estrutura político-administrativa a partir da Independência, conforme assevera Montoro (1975), que nessa época “se iniciou a fase verdadeiramente brasileira de nossa história municipal” (p. 27). Destaca que o Município brasileiro tem origem constitucional, conforme o artigo 167 da Carta Magna de 1824.

Art. 167. Em todas as Cidades e Villas ora existentes, e, nas mais, que para o futuro se criassem haveria Câmaras, às quais compete o Governo econômico e Municipal das mesmas Cidades e Villas.

A Lei regulamentar, mencionada pelo art. 169 da Constituição de 1824, foi editada em 1º de outubro de 1828, que fixou às câmaras atividades administrativas, conforme o artigo 24: “serem as Câmaras corporações meramente administrativas, não exercendo jurisdição alguma contenciosa” (Montoro, 1975, p. 28). Meirelles (1996), ao comentar a citada lei, observa que:

Essa lei surgiu em 1º.10.1828, disciplinando o processo da eleição dos vereadores e juizes de paz e catalogando todas as atribuições da novel corporação, mas, com surpresa para os que tinham lóbrigado a autonomia municipal nos dispositivos constitucionais, trouxe ela para as Municipalidades a mais estrita subordinação administrativa e política aos Presidentes das Províncias. Assim, as franquias locais, que repontavam na Carta Imperial, feneciam na lei regulamentar. (p. 35)

Na verdade, a Lei acima referenciada retirou dos municípios o poder de exercer jurisdição, diminuindo-lhe, portanto, sua importância.

As sucessivas leis editadas, no que pese anunciarem a descentralização do Estado, retiraram ainda mais a autonomia dos municípios, ao disciplinar que estes deveriam tratar de que questões de exclusivo interesse local. Veja a lição de Meirelles (1996),

a Lei 105 procurou remediar o mal, dando interpretação mais ampla a dispositivos do Ato Adicional, de modo a restituir algumas franquias ao Município. Nem assim ficaram as Municipalidades aptas a uma boa administração, porque a Lei regulamentar de 1828, que uniformizara toda a organização dos Municípios, não lhes dava órgãos adequados às suas funções. (p. 36)

Com a queda do Império, foi convocada uma assembleia constituinte que foi responsável pela elaboração da Constituição Republicana de 1891, na qual se fixou a autonomia municipal, a saber: “Art. 68. Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (Campanhole & Campanhole, 1985, p. 586).

Mais uma vez verificou-se que a autonomia consagrada na Constituição Republicana de 1891 não se efetivou, nas palavras de Meirelles (1996):

O hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos “seus” distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder. (p. 37).

Assim, no que se refere à autonomia municipal, o texto constitucional foi impreciso, pois deixou a cargo dos Estados-membros assegurar a autonomia dos Municípios, “em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (art. 68).

A título de esclarecimento quanto à falta de interesse em não se implementar a autonomia municipal, basta lembrar que a Lei Orgânica dos Municípios era elaborada pelas Assembleias Legislativas em quase todos os Estados, com exceção do Rio Grande do Sul, Pará e Goiás, que elaboraram suas próprias leis.

Mas, essa falta de interesse visava enfraquecer o município, conforme atesta Leal (1975), “o próprio poder central se consolidou através de um sistema de concentração do poder provincial” (p. 101).

O fortalecimento do poder central faz surgir duas figuras atuantes na política local e nacional, os governadores, no plano estadual-federal e os coronéis, no plano estadual-municipal, conforme anotou Leal (1975):

Assim como nas relações estaduais-federais imperava a “política dos governadores”, também nas relações estaduais-municipais imperava a “política dos coronéis”. Através do compromisso típico do sistema, os chefes

locais prestigiavam a política eleitoral dos governadores e deles recebiam o necessário apoio para a montagem das oligarquias municipais. Para que aos governadores, e não aos “coronéis”, tocassem a posição mais vantajosa nessa troca de serviços, o meio técnico-jurídico mais adequado foi justamente as limitações à autonomia das comunas. (p. 101)

Quanto à política municipalista, Leal (1975) asseverou que: “da parte dos chefes locais, incondicional apoio aos candidatos do oficialismo nas eleições federais e estaduais; da parte da situação estadual, carta branca ao chefe local governista em todos os assuntos relativos ao Município” (p. 30).

Momento marcante na história do municipalismo brasileiro foi a revolução de 1930, pois representou uma ruptura com o modelo da Velha República. Os Conselhos Municipais passaram a ter mais atribuições, a saber:

- a) à prestação periódica de contas;
- b) ao desenvolvimento de técnicas de contabilidade pública; e
- c) à elaboração de orçamentos municipais.

Dessa forma, em face das novas atribuições dos municípios, ficou clara a necessidade de mais recursos para que a Administração Municipal fosse mais atuante. Meirelles (1996) endossa essa assertiva quando afirma o seguinte: mais do que a necessidade de um governo próprio, o ente local carecia “de rendas próprias, que assegurassem a realização de seus serviços públicos e possibilitassem o progresso material do Município” (p. 38).

No entanto, dado que a Carta de 1934 durou apenas 3 anos não foi possível mensurar os resultados práticos das implementadas.

Com a Constituição de 1937, outorgado por Getúlio Vargas, os municípios foram fortemente afetados, especialmente quanto à sua autonomia, estando todo o poder centralizado nas mãos do Presidente da República, nas palavras de Silva (2010) que descreve:

A Carta de 1937 não teve, porém, aplicação regular. Muitos de seus dispositivos permaneceram letra morta. Houve ditadura pura e simples, com todo o Poder Executivo e Legislativo concentrado nas mãos do Presidente da República, que legislava por via de decretos-leis que ele próprio depois aplicava, como órgão do Executivo. (p. 74)

Em 10 de novembro de 1937, em decorrência de um golpe de Estado, foi estabelecido um novo regime político no Brasil que Vargas denominou de Estado Novo. O governo de Vargas foi caracterizado pela concentração do poder no Executivo. Assim, a era Vargas foi um grave golpe na autonomia municipal.

Com o fim do Governo Ditatorial, foi promulgada a Constituição de 1946, considerada bastante avançada para a época, sendo notadamente um avanço da democracia e das liberdades individuais do cidadão brasileiro.

Segundo Meirelles (1996, p. 39), essa Constituição estabeleceu simetria entre o governo municipal e as demais esferas, dispondo um novo sistema político municipal, integrado agora por Poderes Executivo e Legislativo. De acordo com o mesmo autor, na Constituição de 1946, a autonomia política, administrativa e financeira foi assegurada, pela eleição do prefeito e dos vereadores (art. 28, I); pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e especialmente à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, bem como à organização dos serviços públicos locais (art. 28, II).

A Constituição de 1946 também durou pouco tempo. Em 1964, a Revolução retirou parte das conquistas municipais, a saber: a criação de municípios tidos por relevantes para a segurança nacional e a proliferação daqueles considerados estâncias hidrominerais. Essa foi uma forma encontrada para enfraquecer o sentido da expressão *peculiar interesse*, deslocando, desse modo interesses dos municípios para o Governo Central, retirando, em parte a autonomia dos Municípios.

O governo militar se fortaleceu com a Constituição de 1967, com mais centralização de poder. Por meio desta nova ordem constitucional também se enfraqueceu o município. A nomeação dos prefeitos das capitais e das estâncias hidrominerais pelo Governador do Estado passou a ser regra. Também a nomeação dos Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional, cujos nomes deveriam ser – antes de efetivamente nomeados pelo Governador de Estado – aprovado pelo Presidente da República.

O texto constitucional foi severamente modificado com a edição o Ato Institucional n.º 5 (AI-5). Tavares (1997) relata que o AI-5:

no seu art. 2º, estabelece, para o Presidente da República, o poder de decretar o recesso dos poderes legislativos federal, estaduais e municipais; no art. 3º, autoriza a intervenção, por ordem do Presidente da República, nos Estados e nos Municípios, sem limitações constitucionais; ficam suspensos os direitos políticos (art. 4º), bem como garantias constitucionais e legais (art. 6º). (p. 179)

Convém frisar que a Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, trouxe poucas alterações em relação ao municipalismo brasileiro, razão pela qual não se destacará nenhuma característica marcante. Pode-se afirmar que o sistema preconizado pela constituição de 1967, fora praticamente mantido.

Com o processo de redemocratização do Brasil foi promulgada a Constituição de 1988. Suas principais características, no que concerne à evolução municipal diante das constituições brasileiras são:

- a) elaboração de sua própria lei orgânica;
- b) Prefeitos eleitos pelo voto direto e simultâneo, realizado em todo o país, a exemplo dos vereadores;
- c) competências comuns (art. 23) com a União, os Estados e o Distrito Federal como, por exemplo: zelar pela guarda da Constituição e das instituições democrática; cuidar da saúde e assistência públicas; proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; proteger o meio ambiente, etc.;
- d) competências privativas (art. 30), dentre elas, a de legislar em *assuntos de interesse local*, nova redação dada à antiga expressão *peculiar interesse*.

Com a ampliação das competências dos Municípios, a fiscalização continuou a ser exercida internamente pelo Poder Executivo e externamente pela Câmara de Vereadores, auxiliada, pelo Tribunal de Contas, que emite parecer anual prévio.

Ressalta-se que a possibilidade de instituição de tributos municipais resultou no aumento da receita municipal. Além dos impostos municipais: predial e territorial urbano; sobre transmissão *inter vivos*; e o sobre serviços de qualquer natureza, o Município passou a ter participação maior nos impostos federais e estaduais.

Na lição de Castro (1998), o Município alcançou, na Carta de 1988, “a consagração máxima que se podia vislumbrar dentro do contemporâneo municipalismo, para a autonomia municipal e seu regime jurídico-constitucional” (p. 42).

Dessa forma, com o advento da Constituição de 1988, o município brasileiro ganhou significativa relevância na estrutura político-administrativa nacional, no entanto, ainda carece de fortalecimento das instituições municipalistas locais, visando o efetivo exercício da autonomia.

Analisa-se a possibilidade da participação informal das municipalidades na formação da vontade federal, bem como a garantia de que os entes federados não são hierarquicamente subordinados aos outros, por força normativa trazida pela Constituição de 1988.

### **A autonomia municipal no Brasil**

Ante todo o exposto na presente dissertação até agora, fica claro que como partícipe da Federação é fundamental que o ente federado possua autonomia, que se alinha nas esferas financeira, política e administrativa. O Município como parte componente da Federação brasileira, assume, a partir de 1988, atuação deveras relevante na organização do Estado pátrio, conquanto o art. 18 inclui o Município como parte integrante da organização político-administrativa da República, destacando, ainda, a condição de autonomia de cada ente federado. Como já esclarecido anteriormente, a autonomia do ente federado não deve ser confundida com soberania, pois somente o Estado federal detém a soberania, os Estados-federados, bem assim as demais subdivisões participantes da Federação, possuem autonomia e são subordinados ao Estado Federal.

A autonomia administrativa diz respeito a atividades atribuídas aos agentes públicos, que devem ser independentes do poder central, deve existir descentralização, caracterizada pela desnecessidade de subordinação e de hierarquia entre o órgão municipal e o central, assim, “necessário se faz que a responsabilidade pelos serviços locais seja destinada a um órgão dotado de personalidade jurídica, para que tenha capacidade de gerir seus serviços” (Costa, 2006, p. 118).



A gestão de serviços de interesses locais é o escopo da autonomia administrativa, justamente pelo fato de que somente os habitantes locais possuem ciência de suas necessidades máximas, não cabendo a um órgão ou ente externo decidir e suprir as necessidades locais. A expressão “interesses locais”, aparentemente autoevidente merece esclarecimento, conquanto não deve ser visto como algo relevante somente para o Município. Ocorre que, em que pese o interesse direto da circunscrição de determinado Município, nada obsta que aquele assunto peculiar não seja relevante aos demais entes federados, como, por exemplo, a tríade saúde, assistência pública e saneamento básico.

Veja-se que, constitucionalmente (art. 23), é competência comum da União, dos Estados-membros e do Município a responsabilidade pelos três pontos acima exemplificados, e é certo que a menor divisão administrativa, que é o Município, terá maiores possibilidades de estabelecer logísticas de saneamento básico, como forma de saúde preventiva, o que, além de evitar maiores gastos ao erário com posteriores epidemias, previne também que a União tenha que fornecer verbas para tratamentos de saúde da população Municipal, considerando-se, possivelmente, que o Município não possa assumir todo o gasto necessário com a assistência pública.

Meirelles (1996) esclarece essa situação e acrescenta, ainda, a não legitimidade dos demais entes em interferirem na autonomia administrativa municipal, veja-se:

tudo quanto repercutir direta e imediatamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e imediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios sabe exclusivamente ao Município, não sendo lícita e ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local. Pode e deve o Município repelir tais interferências, partam elas de outro Município, do Estado-membro ou da União, através de qualquer de seus órgãos ou poderes. E, não sendo possível aos Município ofendido em sua autonomia convencer administrativamente o poder estranho a cessar a sua intromissão, poderá recorrer ao Judiciário para anular o ato concreto de interferência inconstitucional. (p. 102)

A Constituição de 1988 concedeu, ainda, aos Municípios autonomia política, no sentido de permitir que estes pudessem escolher e organizar a estrutura política local, sempre, evidentemente, dentro dos limites estabelecidos pelas constituições estadual e federal. Assim, a autonomia política municipal é alcançada através da eleição do Prefeito e dos Vereadores, aquele como chefe do Poder Executivo e estes como corpo

do Poder Legislativo. Impende destacar, oportunamente, que, como bem frisou Costa (2006, p. 128), o Município não possui Poder Judiciário próprio.

Considerando que a eleição dos governantes locais gera ao Município considerável dispêndio e que os gastos com subsídios do prefeito e dos componentes da Câmara Municipal deverá ser de inteira responsabilidade do Município, deverão ser observados os limites estabelecidos pela Constituição Federal, que, justamente devido ao abuso no decorrer dos anos, limitou o número de vereadores a serem eleitos, bem como o máximo de gastos permitidos com o pagamento dos referidos subsídios. Assim, preceituam os arts. 29, IV e 29-A:

Art. 29 - ...

IV - para a composição das Câmaras Municipais, será observado o limite máximo de:

- a) 9 (nove) Vereadores, nos Municípios de até 15.000 (quinze mil) habitantes;
- b) 11 (onze) Vereadores, nos Municípios de mais de 15.000 (quinze mil) habitantes e de até 30.000 (trinta mil) habitantes;
- c) 13 (treze) Vereadores, nos Municípios com mais de 30.000 (trinta mil) habitantes e de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes;
- d) 15 (quinze) Vereadores, nos Municípios de mais de 50.000 (cinquenta mil) habitantes e de até 80.000 (oitenta mil) habitantes;
- e) 17 (dezessete) Vereadores, nos Municípios de mais de 80.000 (oitenta mil) habitantes e de até 120.000 (cento e vinte mil) habitantes;
- f) 19 (dezenove) Vereadores, nos Municípios de mais de 120.000 (cento e vinte mil) habitantes e de até 160.000 (cento sessenta mil) habitantes;
- g) 21 (vinte e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 160.000 (cento e sessenta mil) habitantes e de até 300.000 (trezentos mil) habitantes;
- h) 23 (vinte e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 300.000 (trezentos mil) habitantes e de até 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) habitantes;
- i) 25 (vinte e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) habitantes e de até 600.000 (seiscentos mil) habitantes;
- j) 27 (vinte e sete) Vereadores, nos Municípios de mais de 600.000 (seiscentos mil) habitantes e de até 750.000 (setecentos cinquenta mil) habitantes;
- k) 29 (vinte e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 750.000 (setecentos e cinquenta mil) habitantes e de até 900.000 (novecentos mil) habitantes;
- l) 31 (trinta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 900.000 (novecentos mil) habitantes e de até 1.050.000 (um milhão e cinquenta mil) habitantes;
- m) 33 (trinta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.050.000 (um milhão e cinquenta mil) habitantes e de até 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) habitantes;
- n) 35 (trinta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) habitantes e de até 1.350.000 (um milhão e trezentos e cinquenta mil) habitantes;

- o) 37 (trinta e sete) Vereadores, nos Municípios de 1.350.000 (um milhão e trezentos e cinquenta mil) habitantes e de até 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes;
- p) 39 (trinta e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes e de até 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) habitantes;
- q) 41 (quarenta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) habitantes e de até 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil) habitantes;
- r) 43 (quarenta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil) habitantes e de até 3.000.000 (três milhões) de habitantes;
- s) 45 (quarenta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 3.000.000 (três milhões) de habitantes e de até 4.000.000 (quatro milhões) de habitantes;
- t) 47 (quarenta e sete) Vereadores, nos Municípios de mais de 4.000.000 (quatro milhões) de habitantes e de até 5.000.000 (cinco milhões) de habitantes;
- u) 49 (quarenta e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 5.000.000 (cinco milhões) de habitantes e de até 6.000.000 (seis milhões) de habitantes;
- v) 51 (cinquenta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 6.000.000 (seis milhões) de habitantes e de até 7.000.000 (sete milhões) de habitantes;
- w) 53 (cinquenta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 7.000.000 (sete milhões) de habitantes e de até 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; e
- x) 55 (cinquenta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 8.000.000 (oito milhões) de habitantes;

Art. 29-A - O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;

II - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes;

III - 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes;

IV - 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes;

V - 4% (quatro por cento) para Municípios com população entre 3.000.001 (três milhões e um) e 8.000.000 (oito milhões) de habitantes;

VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes.

§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

Dessa forma, a autonomia que possui o Município de eleger seus governantes não se sobrepõe ao preceito constitucional e deve obedecer ao que estabelece a Lei Maior, da mesma forma a Lei Orgânica Municipal não pode dispor sobre a matéria de forma contrária ao texto constitucional.

A autonomia administrativa e política municipal só será efetivamente possível se houver a possibilidade de o Município produzir receita independente das demais unidades federadas.

Bem pouco poderia fazer o Município que tivesse autonomia política e administrativa se, por outro lado, não dispusesse da respectiva autonomia financeira, que lhe possibilitasse a realização de obras, de trabalhos públicos, bem como organização, funcionamento e manutenção dos serviços públicos locais. (Cretella Júnior, 1981, citado por Costa, 2006, p. 121)

É através da instituição e arrecadação de tributo que o Município poderá gerar receita suficiente para assegurar que toda a organização e administração dos serviços públicos locais sejam efetivadas. A constituição de 1988, através do art. 30, II, concedeu aos Municípios a competência de “instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei”. Assim, toda a renda arrecadada através da tributação será revertida para a manutenção da estrutura municipal e para a satisfação das necessidades coletivas.

Possui, ainda, o Município autonomia legislativa, no sentido de poder elaborar uma lei de auto-organização, que se assemelha à Constituição, denominada Lei Orgânica. A necessidade de elaboração da Lei Orgânica Municipal decorreu da inadequação de normas contidas na constituição estadual regularem peculiaridades e problemas locais. A competência municipal para elaboração da Lei Orgânica foi garantida pela Constituição de 1988, através do art. 29, *caput*, o qual estabeleceu que o Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na constituição estadual. Oportunamente, o art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabeleceu o prazo de seis meses para os municípios já existentes para que elaborassem suas Leis Orgânicas: “promulgada a Constituição do Estado, caberá` Câmara Municipal, no prazo de seis meses, votar a Lei Orgânica respectiva, em dois turnos de discussão e votação, respeitado o disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual”.

A atividade legiferante municipal será exercida pela Câmara Municipal, através da Lei Orgânica, de leis complementares e ordinárias, e, de forma atípica, pelo Executivo, através de decretos. As leis e decretos versarão sobre assuntos de interesses locais e poderão suplementar a legislação federal e a estadual, desde que não seja conflitante com as leis maiores e estejam dentro dos limites por elas estabelecidos.

No período colonial, a divisão municipalista no Brasil, como bem esclarece Meirelles (1996, p. 34) obedeceu ao modelo trazido de Portugal, com a mesma organização administrativa e política. Era constituída por um presidente, três vereadores, dois almotacés e um escrivão. Em linhas gerais, as municipalidades do período colonial desenvolviam relevantes atribuições administrativas e políticas locais: recebiam tributos, realizavam obras públicas, estabeleciam taxas a serem cobradas, etc. Dentro dessa estrutura municipal instalada no Brasil, existiam as Câmaras, que possuíam como atribuições discutir e deliberar sobre interesses locais, reunir a população para debater assuntos de interesses gerais e podiam até destituir governadores que se mostrassem desinteressados pelos assuntos públicos. A bem da verdade, ainda que não possuíssem as prerrogativas dos municípios contemporâneos, os da época da colônia já demonstravam importante papel político-administrativo, e, bem assim, considerável aptidão para se tornarem autônomos.

Com o advento da Constituição de 1824, primeira constituição pós-independência, foram instituídas as Câmaras eletivas, presididas pelo vereador mais votado, em todas as cidades, restando garantida a instalação nas cidades que se formassem no futuro, essa é a compreensão alcançada pela análise do art. 167 da constituição em comento. O art. 169 dessa constituição estabelece como atribuições das Câmaras eletivas as seguintes: o exercício de suas funções de município, formação de posturas policiais e aplicação das suas rendas. A atividade das Câmaras foi minuciosamente delimitada na Lei regulamentar de 1º de outubro de 1828, a qual claramente atribuía apenas funções meramente administrativas e, para alcançar esse fulcro, um pouco de poder de polícia. Assim, não se podia falar em autonomia política e financeira, não passando os Municípios apenas de subdivisões do Império, a fim de que fosse facilitada a administração do país.

Igualmente, na Constituição de 1891, embora houvesse previsão no art. 68 de que a autonomia dos Municípios deveria ser respeitada, a prática política não permitiu que os termos constitucionais fossem aplicados. Na era do coronelismo, marcada pelo domínio dos Governadores e pelos votos de “cabresto”, o Município não detinha autonomia alguma e estava completamente à mercê da vontade do Estado. A Constituição em comentário não elencou as atribuições dos Municípios, de sorte que o único artigo que disso tratou deixou o Município submisso ao governo estadual, que

deveria assegurar a autonomia municipal, o que não aconteceu efetivamente. Destarte, valendo-se do magistério de Meirelles (1996), pode-se delinear precisamente a situação do Município, na vigência da Constituição de 1891:

Durante os 40 anos que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão de coronelismo e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos seus direitos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder. (p. 37)

A inovação sobreveio junto à Constituição de 1934, precisamente na competência do Município em decretar impostos e taxas e aplicar suas rendas, além de conceder autonomia política para eleição de Prefeito e Vereadores. Nos termos do art. 13, § 2º, pertenciam aos Municípios o imposto de licenças, os impostos prediais e territoriais urbanos, o imposto sobre diversões públicas, o imposto cedular sobre as rendas dos imóveis rurais, as taxas sobre serviços municipais, além dos que lhes fossem transferidos pelos Estados. Assim, a vigência da Constituição de 1934 marca o início da autonomia política e financeira municipal, ainda que por um lapso temporal demasiado breve.

No que se refere à autonomia financeira, a arrecadação dos tributos foi reduzida significativamente, restando aos Municípios arrecadar apenas o imposto relativo a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) e os impostos sobre serviços de qualquer natureza (ISS), e ainda, desde que não compreendidos na esfera da competência da União ou dos Estados. Como forma de compensar, foi instituído o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), representado por 10% (dez por cento) da receita proveniente do Imposto de Renda e proventos, além do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) que eram arrecadados pela União. Com a instituição do Ato Complementar nº 40, editado em 1968, no período da ditadura militar, o Fundo de Participação dos Municípios foi reduzido para apenas 5% (cinco por cento).

Ainda durante a vigência da Constituição de 1967, como explana Costa (2006, p. 60), após a Emenda Constitucional n.º1 de 1969, o controle externo Municipal deixou de ser privativo da Câmara municipal e passou a ser feito com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado.

A Constituição de 1988 concedeu aspecto demasiado especial ao Município. Verdadeiramente foi a única constituição que reconheceu a importância desse ente político, em todo o histórico constitucional brasileiro que até hoje se conhece. Primeiramente, já no art. 1º, inclui expressamente o Município como componente da federação brasileira, note-se: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”. Bem além de reconhecer a importância do Município como entidade local, a Constituição de 1988 inaugurou a verdadeira democracia no Brasil, garantindo que a autonomia política, administrativa e financeira dos entes políticos não ficasse apenas no texto constitucional e fosse posta em prática efetiva.

Diante disso, o art. 18 assegurou de forma objetiva que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”, deixando patente que os entes políticos são autônomos.

Diferentemente de como ocorreu nas constituições anteriores, na Constituição de 1988 os artigos que versam sobre os Municípios não se resumiram a um capítulo, mas estão espalhados pelo texto constitucional, o que demonstra maior participação dessas divisões político-administrativa nos mais diversos setores do Estado Democrático brasileiro. Assim, o art. 23 da constituição em comento estabeleceu competência comum à União, aos Estados e Municípios, quanto à prestação de serviços públicos; o art. 24 disciplinou competência concorrente do Município para legislar sobre direito tributário, financeiro, urbanístico, penitenciário, sobre produção e consumo, educação, cultura, sobre criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas, etc.; o art. 29, *caput*, restabeleceu a possibilidade de o Município elaborar sua Lei Orgânica; o art. 30 conferiu competência às municipalidades de legislar sobre assuntos de seu peculiar interesse, bem como suplementar a legislação federal; o art. 35 garantiu que os Estados não interviriam nos Municípios, salvo em situações especiais nele elencadas; os arts. 211 e 213 dispuseram sobre educação e investimento dos recursos públicos; os arts. 145 e 156 versaram sobre autonomia financeira, estabelecendo os tributos que poderiam ser instituídos e arrecadados; o art. 159 manteve o repasse federal referente ao fundo de participação dos Municípios, aumentando-o para vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento, sobre os quarenta e nove por cento destinados ao repasse.



Dessa forma, vê-se que a Constituição vigente reconheceu os Municípios como parte real integrante e necessária ao melhor desenvolvimento do Estado Federal pátrio, incumbindo-lhes responsabilidades tão relevantes quanto às da União e dos Estados.

Na análise do Município como partícipe do Estado federado brasileiro, no sentido de ele possuir autonomia administrativa, financeira e legislativa, esquece-se do fato de não possuir ele, formalmente, participação na formação da vontade poder central. No que diz respeito aos Municípios, não se levando em consideração a simetria que este deve possuir com os demais entes federados, pode-se considerar a relevância das formações de ideias, vontade e opiniões fomentadas no seio das municipalidades.

Visando consolidar a descentralização, independente da superação das dificuldades, foi que se tornaram necessárias a ampliação das bases para negociação política nos processos de dispersão do poder e da cooperação, além da conformação da disciplina legal dos mecanismos oriundos da prática federalista cooperativa, na qual o investimento na capacidade institucional, por parte dos atores responsáveis por sua operacionalização e ousadia na construção de soluções próprias tornaram-se ainda mais complexas.

É que em toda transição sempre abriga distintas e contraditórias conforme seja a densidade populacional, a extensão territorial, a arrecadação, a renda per capita, as características do seu povo e também do eleitorado, o qual se revela sob o signo da mais ampla diversidade cultural. Por essa razão é que o modelo de autonomia não pode prevalecer para todas as municipalidades, como também não poderia ser o Município a única unidade de Governo.

Portanto, existe a necessidade de uma ampla reflexão acerca da prática descentralizante, em face da identificação do núcleo ideológico que a identifica, fazendo com que haja distinção das estratégias de sua aplicação. Com o princípio democrático, a prática tende a integrar a base comunitária em todos os processos de decisão, ao mesmo tempo que estimula o controle social da atuação na esfera local, tais como o princípio da engenharia administrativa, na qual a descentralização pode sustentar soluções de eficiência pela lógica da proximidade relacionada aos problemas e alternativas para serem enfrentadas, ou para se estabelecer o mecanismo de afastamento do Estado nas



áreas tidas como preservadas a ele, vislumbrando-se assim um horizonte de artifício substituição dos entre central e intermediário pelo âmbito local e, pelo próprio mercado, caso haja ineficiência do Município.

O que se espera de um núcleo ideológico prevalecente na descentralização e de inspiração democrática, é que seja invocada a interpretação da autonomia conforme sejam os paradigmas que apelam pela inserção do poder comunitário nas decisões locais, e que há de se expandir conforme seja o espaço de experiência direta da cidadania. Daí a necessidade do fortalecimento do Município que deve, necessariamente, ser consolidado como espaço privilegiado de manifestação dos discensos e tensões e ainda pelos consensos sociais.

É certo, até pela característica democrática que é fundamento no Estado federal brasileiro atual, que se deve ser considerada a vontade popular, mormente pelo fato de que aqueles que estão participando do Congresso Nacional são escolhidos pelo povo, em decorrência do sistema representativo.

## CONCLUSÃO

O município no Brasil foi uma verdadeira inovação na composição de um Estado federal, pois as demais federações conhecidas adotavam a divisão dualista, dividindo sua organização político-administrativa em duas esferas: a União e os Estados. Em que pese a inovação da tríplice divisão inaugurada pelo Estado federal brasileiro, bem como os percalços enfrentados pelas municipalidades até que conquistassem merecida autonomia e fossem efetivamente reconhecidos como importantes para a composição da federação, hoje é evidente sua importância para uma melhor administração pátria.

Em análise ao histórico do desenvolvimento das municipalidades, pode-se concluir que durante muitos anos a administração dos Estados e do país como um todo não foi verdadeiramente eficaz, conquanto os interesses particulares de manutenção de poder se sobrepujassem ao desenvolvimento. Dessa forma, em muitas das constituições não foi respeitado o texto. Durante os primeiros ensaios de concessão de autonomia municipal, a prática política não permitiu que fossem respeitadas as eleições dos governantes locais.

O federalismo sempre teve nas Constituições a presença de dois níveis de poder, no caso o Federal representado pela União, e o Estadual representado pelos Estados-membros, os quais repartiam entre si as competências legislativas, administrativas e políticas. As administrações eram caracterizadas como meros organismos de administração centralizada, com poderes específicos, porém sem a autonomia constitucional definida.

A Constituição de 1988 foi quem deu início aos debates sobre o tema, tendo expressado em seu texto (art. 1º), que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e pelo Distrito Federal, sendo incluídos os Municípios na organização político-administrativa da nação (art. 18). Os constituintes ainda questionaram se seria possível uma Federação com três níveis, como sugeriria a Constituição, ou se o Município não passaria de divisão geográfica do Estado, e seria dotado de competência própria e não especificamente um ente federado.

O que ficou efetivado é que o Estado nacional, não seguiu os padrões norte-americanos, e sim uma Federação, uma vez que as principais características dessa forma de Estado são a descentralização política através da repartição de competência e a garantia da autonomia dos entes federados, que continuam sendo preservadas no modelo brasileiro.

De fato, a Constituição de 1988 outorgou aos Municípios um grau de autonomia até então inédito, pois assegurou-lhes o exercício de competências próprias dos Estados-membros, como é o caso da edição e execução de leis, instituição e cobrança de impostos, e principalmente o poder de autoconstituição, consagrada na prerrogativa de elaboração e aprovação, sem que haja intervenção da União ou mesmo dos Estados, da Lei Orgânica.

Essa autonomia, juntamente com a expressa na previsão constitucional, além das especificidades históricas da formação do Estado Federal Brasileiro, é que permite concluir que os Municípios, de fato, integram e formam a Federação, não sendo possível ser considerados como meras divisões político-administrativas dos Estados.

Com o advento da Constituição de 1988, consideravelmente a mais democrática da história constitucional do país, os municípios ganharam real participação na política e administração do Brasil. A Constituição em comentário garantiu que seu texto fosse posto em prática e não ocorresse a utopia imposta por algumas das cartas anteriores, nas quais as prerrogativas não saíam do papel. Aos Municípios foi concedida ampla autonomia financeira, inclusive com competência comum entre União e Estados, podendo legislar de forma supletiva nos assuntos cabíveis.

Na esfera administrativa a Constituição vigente concedeu a possibilidade de criação, fusão, incorporação e desmembramento dos Municípios. A criação, após 1996, passou a depender de lei federal, que até hoje ainda não foi sancionada. Todavia, a inexistência do dispositivo federal não impediu que alguns Estados desrespeitassem os preceitos maiores e criassem municípios através de leis estaduais.

Fazendo-se uma análise das Constituições brasileiras é possível afirmar como se deu a evolução do Federalismo no Brasil, bem como o desenvolvimento da autonomia

desses entes federados, com ênfase nas municipalidades. A pesquisa demonstrou que os Municípios compõem efetivamente a federação pátria, sendo qualificados como entes federados, apesar da participação ainda informal na formação da vontade política, e sobre a qual o projeto de lei em análise, neste momento, vem demonstrando tratar-se de um retrocesso para o país.

A necessidade de descentralização do poder vista em seus aspectos jurídico, político e legislativo só confirma essa disposição, uma vez que o poder é centrado na União, abdicando, muitas vezes, os demais entes federados fora de importantes decisões. O problema se identifica ainda mais quando tais decisões dão margem a repercussões de forma direta na vida dos cidadãos, em face da existência de um poder centralizado, tornando-se mais difícil ser ouvido nos momentos em que as opiniões se tornam de maior relevância. A autonomia dos Municípios fica assim refém da vontade política dos Estados e da União e pela concretização, ou não, do que está escrito, acordado e plasmado constitucionalmente. Essa “vontade política” pode mudar, de sentido ou intensidade, consoante os diversos ambientes socio-político-económicos.

O Brasil é um país de dimensões continentais, abrangendo atualmente uma população de mais de duzentos e sete milhões de habitantes (IBGE, 2017), o que o torna difícil o controle de todos os entes federados (Estados e municípios), e especialmente quanto às necessidades da população. Portanto, a administração pública na área local torna-se, muitas vezes, limitada pela dificuldade de acesso às localidades.

Pensamos assim, que concretizámos os objetivos deste trabalho, ao ter analisado a formação, evolução e especificidades do municipalismo brasileiro. Longe de se esgotar o tema, estamos cientes que a realidade levantará sempre novos questionamentos sobre esta temática a que estaremos atentos cientificamente.

Ao concluir o presente trabalho, espera-se que ele venha subsidiar com um pouco mais de informação e reflexão académica/científica no sentido de impulsionar o avanço das discussões e análises sobre a temática em questão e que propicie um maior incremento na formação de profissionais, como também na melhoria das condições e incentivos para realização de novas e futuras pesquisas nesse campo de atuação.

## REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L. (1998). *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo, SP: Hucitec.
- Ackel Filho, D. (1992). *Município e prática municipal: à luz da Constituição Federal de 1988*. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais.
- Aguirre, M. R. L. (2012). *A proposta do federalismo no Brasil: o debate entre a centralização e a descentralização no século XIX* (Dissertação de mestrado, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul). Recuperado de <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/55328/000856845.pdf?sequence=1>.
- Baracho, J. A. O. (1986). *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro, RJ: Forense.
- Barroso, L. R. (1993). *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira* (2a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Renovar.
- Bastos, A. C. T. (1870). *A província: estudo sobre a descentralização no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: B. L. Garnier.
- Bastos, C. R. (1993). O município: sua evolução histórica e suas atuais competências. *Revista dos Tribunais: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, 1(1), 54-76.
- Bastos, C. R. (1999). *Curso de direito constitucional*. São Paulo, SP: Saraiva.
- Bastos, C. R., & Martins, I. G. S. (2004). *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988* (3a ed.). São Paulo, SP: Saraiva.
- Bercovici, G. (2004). *Dilemas do Estado federal brasileiro*. Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado.
- Blasi, P. H. (1982). A descentralização como instrumento da justiça social: o município brasileiro: autonomia em crise. *Rev. Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, 3(5), 9-24.
- Bonavides, P. (1989). *História constitucional do Brasil*. Brasília, DF: OAB.
- Braz, E. M. (2001). *Um modelo em programação linear para garantia do rendimento sustentado em pequena propriedade na floresta tropical*. Curitiba, PR: Universidade Federal do Paraná.
- Braz, P. (1994). Município: ente federativo. *Revista dos Tribunais: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, 2(8), 103-107.
- Bueno, J. A. P. (1857). *Direito publico brasileiro e analyse da constituição do império*. Rio de Janeiro, RJ: Typographia Imp. e Const. de J. Villeneuve E. C.

- Campanhole, A. & Campanhole, H. L. (1985). *Constituições do Brasil* (8a ed.). São Paulo, SP: Atlas.
- Castro, J. N. (1998). *Direito municipal positivo* (4a ed.). Belo Horizonte, MG: Del Rey.
- Coulanges, F. (2006). *A Cidade Antiga*. São Paulo, SP: Saraiva.
- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. (1891, 24 de fevereiro). Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm).
- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. (1934, 16 de julho). Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm).
- Constituição da República Federativa do Brasil*. (1967, 24 de janeiro). Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm).
- Constituição da República Federativa do Brasil*. (1988, 05 de outubro). Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao88.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao88.htm).
- Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. (1937, 10 de novembro). Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm).
- Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. (1946, 18 de setembro). Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm).
- Constituição Política do Império do Brasil*. (1824, 25 de março). Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm).
- Costa, N. N. (2006). *Direito municipal brasileiro* (3a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Forense.
- Cretella Júnior, J. (2006). *Direito administrativo municipal* (6a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Forense.
- Dallari, D. A. (1998). *O Estado federal*. São Paulo, SP: Ática.
- Dallari, D. A. (2007). *Elementos de teoria geral do Estado* (27a ed.). São Paulo, SP: Saraiva.
- Gomes, G. M., & MacDowell, M. C. (2000). *Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social*. (Texto para discussão nº 706). Brasília, DF: IPEA.
- Gonçalves, C. R. (2013). *Direito Civil Brasileiro: direito das coisas* (9a ed.). São Paulo, SP: Saraiva.
- Gouvêa, C. B. (2014). E o velho/novo problema da criação de municípios no Brasil – afinal eles podem ser criados?. *Jus Navigandi*, 19(4188). Recuperado de <http://jus.com.br/artigos/31467>.

- Horta, R. M. (1982). A posição do município no direito constitucional federal brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF: Senado Federal, n.º 75, p. 107-122, jul./set.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2011). *Evolução da divisão territorial do Brasil 1872-2010*. Recuperado de [http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default\\_evolucao.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_evolucao.shtm).
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisas - DPE, Coordenação de População e Indicadores Sociais – COPIS. <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>
- Jacques, P. (1970). *Curso de direito constitucional* (6a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Forense.
- Leal, V. N. (1975). *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo, no Brasil* (5a ed.). São Paulo, SP: Alfa-Omega.
- Meirelles, H. L. (2007). *Direito municipal brasileiro* (15a ed.). São Paulo, SP: Malheiros.
- Montoro, E. F. (1975). *O município na Constituição brasileira*. São Paulo, SP: Jurid Vellenich.
- Mukai, T. (2001). *O Estatuto da Cidade: Anotações a lei 10.257, de 10-7-2001*. São Paulo, SP: Saraiva.
- Oliveira, I. C. E. (2001). *Estatuto da Cidade: para compreender...* Rio de Janeiro, RJ: IBAM/DUMA.
- Palácio do Planalto. (2014). *Mensagem nº 250, de 26 de agosto de 2014*. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Msg/Vet/VET-250.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Msg/Vet/VET-250.htm).
- Pereira, C. M. S. (2006). *Instituições de direito civil*. Rio de Janeiro, RJ: Forense.
- Prado, A. L. A. A. (2008). *História da guerra do Peloponeso: Tucídides*. (2a ed., Livro 1). São Paulo, SP: Martins Fontes.
- Rocha, C. L. A. (1999). O papel do Município na Federação Brasileira. *Anais do 24º Encontro Nacional de Procuradores Municipais* (pp. 89-102). Porto Alegre, RS.
- Schwartz, B. (1984). *O federalismo norte-americano atual*. Rio de Janeiro, RJ: Forense.
- Silva, J. A. (2010). *Curso de direito constitucional positivo* (33a ed.). São Paulo, SP: Malheiros.
- Tavares, A. R. (2009). *Curso de direito constitucional* (7a ed.). São Paulo, SP: Saraiva.
- Tavares, I. E. T. N. P. (1997). O município brasileiro: sua evolução histórico-constitucional. *Revista de Direito Administrativo*, 209, 169-187.

Villa, M. (1952). *O município no regime constitucional vigente*. Rio de Janeiro, RJ: Freitas Bastos.

Zimmermann, A. (2005). *Teoria geral do federalismo democrático* (2a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris.



**[WWW.ISCSP.ULISBOA.PT](http://WWW.ISCSP.ULISBOA.PT)**